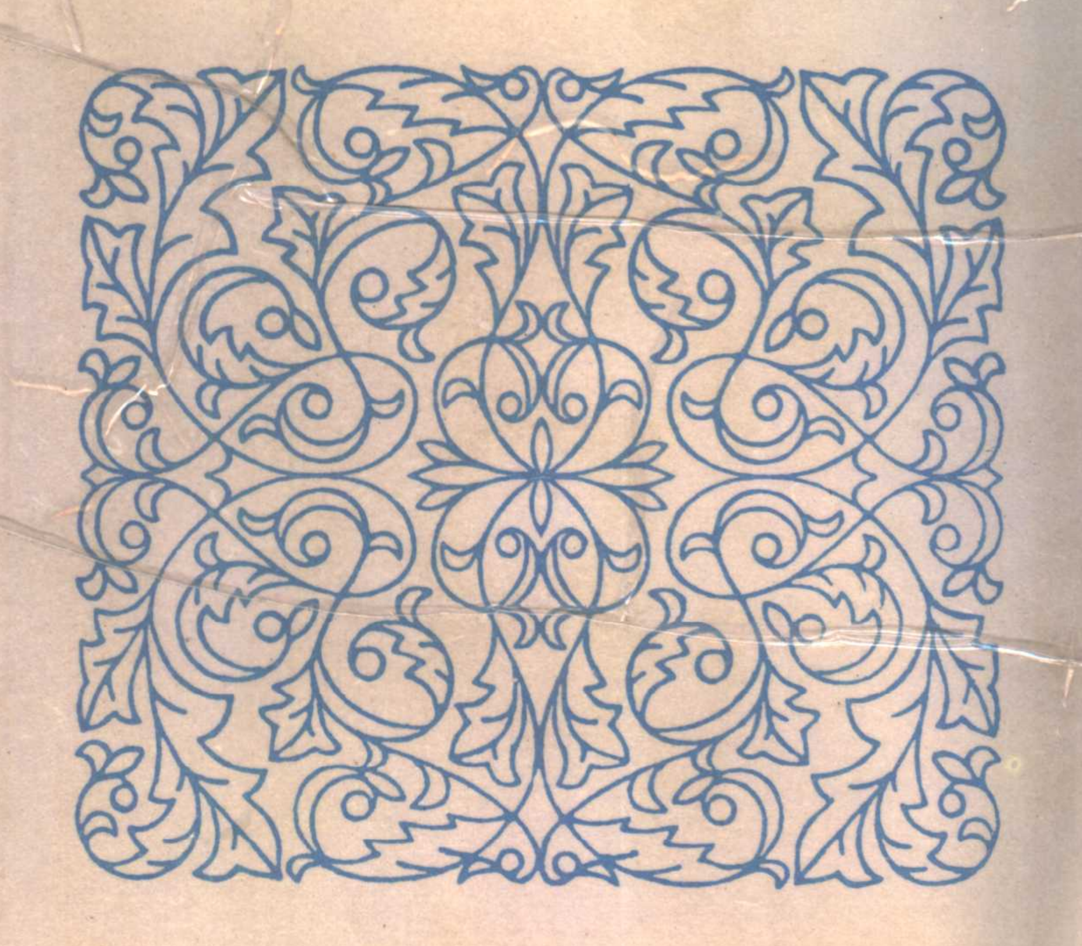
# 民國叢書

第四編

·23·



# 民國叢書

第四編 23

## 中國保甲制度
聞鈞天著

## 里甲制度考略
江士傑著

上海書店

# 中國保甲制度

聞鈞天著

中華民國二十四年四月初版

(35621·3)

中國保甲制度一冊

每冊定價大洋叁元伍角

外埠酌加運費匯費



著作者 聞鈞天

發行人 王雲五 上海河南路

印刷所 商務印書館 上海河南路

發行所 商務印書館 上海及各埠

(本書校對者 徐仲盤 朱賡福)

◆C三九七

李

九四

# 自序

中國保甲制度，殺青在卽，循例不能無言，一爲敍述無已！僅將本書述作之體例及經過，舉其凡例於次，用當引言。

一、本書目的，在闡述保甲之精旨，明其體用。故以法制之沿革爲經，以法理之興革爲緯，貢獻國人以明確之認識；且使今後保甲推行，能合於今之政治環境，社會環境，經濟環境者爲至當。

一、本書以「中國保甲制度」命名，其取義卽在欲以「保甲」綜替古代地方自治之名稱，確立今後地方政制之基礎，不因噎以廢食，不因人以廢法；故首編解釋保甲之本體，二編至八編明析保甲之歷史，九編至末編，探取保甲之途徑，以期整個制度之精神，得以建立。

一、「保甲」之整個名詞，創建於宋，「保」「甲」之個別名稱，隋唐以前卽備，故研究保甲制度，不當於狹義中縷闡其名相，須於廣義中辯證其法理。歷代應用保甲之旨，或重於教，或重於刑，或重於兵役，或重於捕盜，或重於戶口，或重於課賦，或重於詰奸，或重於勸農，綜其目的之所歸宿，要皆在於謀安定社會之一端。本書立論，從保甲之組織法式着眼，且視保甲爲社會下層組織之基體者，此也！先奠其組織，次備其訓練，終之以施行於任何政令，任何事務，皆無往而不可者，亦以此也。

一、保甲制度，其廣義爲吾國地方之自治良規，其狹義爲農村之保衞政策；一方面可依其共同責任，互相爲力，一方面可自其本位組織，己立立人。當今國家社會民族凋喪萬分，挽救之策，只有從個別方法，由下而上，方能有濟，書中於此點，亦特加注意。

一、今後保甲運動之提倡，應變他動自治之性質，而爲自動自治之性質；尤當以編查戶口爲入手，以鄉人治鄉人爲終極，以安定社會爲始基，以健全民治爲原則。

一、自來辦理保甲者，或尙切結，或重練勇，或尙團，或尙練，或重保，或重甲，或禁藏武器，或廢置牌册，或專行聯防，或幷立公約，各具觀點不同，故發於言而措於事者，亦多奴主之見偏僻寡當，未可信徵，本書義尙折中，不敢詭言惑世，意之所在，惟賢者教之。

一、本書重在實用，不尙空論，故凡關於施行保甲實際上之各問題，各事例，均不厭繁瑣，搜求取證。

一、本書引集之文件或史料，均得自史書或各種政書，以及有關之典籍與私家文稿，除必須於引證原文下，附註出處外，餘與參考上有關之習見書籍，概不列註。又關於「各地保甲運動之現況」各章材料，係錄自中央黨部社會調查檔案。

一、本書初稿第一二兩篇，曾在武漢日報發表，刊行此本，復加釐訂。

一、附錄各項條例，爲佐檢閱，故亦備一格。

一、本書於十七年秋間，在京開始搜集材料，閱時兩載有餘，十九年冬，奉令回漢，觸事感懷，始著手草寫，本年

七月脫稿，其間或因水災匪災，或因國難人禍，不得不服勞奔役，致不克執筆者又屢矣。百忙中抽暇，用敢自勵自慰者，幸能志定神專，卒成斯願耳。倉促付梓，不免遺誤，尚希海內賢達指正。

學殖荒落，忝愧述林。一得之愚，寧辭簡陋？然而，盜匪如毛，瘡痍滿目，流民載道，村舍爲墟，此今日國家之不景氣也。仁義背棄，功利是尚，詭論囂誇，不務實踐，此今日社會之不景氣也。毀滅邦典，競慕歐化，稗販是崇，自甘淪落，此今日民族之不景氣也。匡濟之責，是在大衆。治人？治法？願與有心人共勉圖之。

中華民國二十一年十一月蘄水聞鈞天書於萬頭攢動之漢口

# 再序

本書初於二十二年一月在漢口發刊，時値豫鄂皖贛匪患方熾，當局亦力倡保甲制度；本書之成，非投時尚，蓋以一貢愚忱，謀大衆以安息之政耳。書成僅訂二千部，藉供同好，因前此坊間乏論保甲專籍，故不閱歲而寄售者罄，茲就前稿，再加修輯，付商務書館謀刊焉。自審災梨，未堪引玉；但此制度之切合時需，行著實效，有足述者，非偶然也。國事日亟，欲厲施刑與敎之政，保與養之方，以復興民族，以動員全民，以肅清匪患，以奠安農村，捨保由法納社會以組織化，紀律化，全民化，武力化者，吾未見其可也。今保甲制度，已由民衆之軍事組織，進而爲國家內政之設施，再進而爲社會事業經濟建設運用之樞紐，各省推行，皆已不遺餘力。是固知內亂外侮頻仍之今日，望治籌安之策，其爲有心人所共圖者，殆不謀而合矣！略誌小言，以占來日。二十三年六月鈞天時客京江。

「又本書業由英國駐寧總領事雷森德君 J. Alexander 譯成英文本合幷註明」二四・三・廿六・著者識

# 目次

## 第二十章　清人行保甲之政論與政策（上）……二七三



## 第二十一章　清人行保甲之政論與政策（中）……三〇五

附錄

# 中國保甲制度

## 第一編　何謂保甲

### 第一章　引言

保甲制度之認識與運用

保甲制度，爲共同擔保，共同責任之制度。其組織，深合全民政治之原則，而其機能與效用，可爲增進地方行政體系整肅之方，故其目的，將使無一家無一人不得其治焉。自廣義方面言之，卽吾國之地方自治制度。自狹義方面言之，卽農村之保衞政策。後世第見其用爲防衞之術者多，遂以爲詰奸宄，防盜竊之計，莫良於此，而保甲之爲用，亦幾略備於茲。又狡黠之官吏豪紳者流，更藉此爲行禁令司覺舉之工具，收稅，徵丁，課役，勸募……諸凡雜舉，侵假應用，日有甚焉。於是保甲本身意義之解釋，偏於消極防制之作用者多，而明其積極的以訓育爲目的者遂鮮。奮

審原意，推考初義，固不如是，用之者變其宜而別其效能耳。又有於事不察，徒知詆毀法旨者，以保甲爲病民苛細之政，其狂謬之甚，更無當於事情。如宋儒既已非難安石之保甲法，復不毀譏於程（顥）范（仲淹）之保伍法，與朱熹之社倉制，其矛盾可哂，不待言喻。清袁子才慮保甲紙張繕寫之費繁重，及行人宿泊之跡難稽，遂謂保甲弭盜之用，亦不可據，此更爲因噎廢食，不通之尤者。再如龔鞏祥（清人）之保甲正名論，謂必以寓兵於民，五家相保者，始得名爲保甲，斯又固執過當，昧於事情者矣。故依此以語保甲，殆皆不務其本而齊其末，見其小而未見其大者，是已。

・・・・・・・

要之，此種法制之精旨，在周之政主於教，齊之政主於兵，秦之政主於刑，漢之政主於捕盜，晉魏主於戶籍，隋主於檢察，唐主於組織，宋始正其名，初主於衞，終乃幷以雜役，元則主於鄉教，明則主於役民；清則主於制民，且於歷朝所用之術，莫不備使。是故保甲之法疲敝，其目的與運用，亦雜亂相左，此蓋自食其法，而不審施政之宜，有以致之也。

雖然，累朝應用之政策，固不可以強同，但保甲本身組織之效用，刑教合一之精神，正無二致，其治體之價值，亦復不可輕視。茲僅列兩點，以申論其要義與關係。

一、自其組織之意義上言之——人羣團結，天性使然。依此觀念，以證自治之組織，或類似防衞之政制，其原始狀態，大率相近，故古今東西各國，無地無之。惟保甲與近世國家之自治制度法旨，究有懸殊者，即此爲基於鄰保團結而發生，彼則出於公共事務處理之要求，以達到國家共存之目的爲極則，故跡其興廢盛衰之蹟，亦全相反；而地方分權與中央集權之趨向，亦各異尙，如歐洲諸國之所謂「地方自治」，其與中央權力，有時雖若一致，有時亦極

相反；當中央政府權力衰替時，地方團體之勢力膨脹，宛若獨爲小國家之觀。然依中國古代保甲組織行政而論，其與中央政府行政關係，適成相應之現象；即中央政府紀綱衰替之日，地方行政制度，無不因之崩頹。此正因過去之保甲組織，僅備機能，未賦以權力，故其爲「他動的自治」而非「自動的自治」之性質明甚。今後之組織，使變他動爲自動，端在意義與方法之認識爲何如，是不可以不辨。

保甲組織構成之對象，爲「家」與「人」。斯二者實村治基礎之託始，而一切地方政制之所由生也。故保甲運動與全民組織極有關係。欲健全民衆之組織，立全民政治之基礎，則非厲行保甲不可。年來中國國民黨努力於國民革命之目的，正爲謀全民之福利，與求全民之解放，而非爲謀某一部份人民之福利與解放也。其所以用爲企求實現之方法與思永保勿替者，則在實行以縣爲自治單位之主張。而縣自治基礎之建立與發展，則在視民衆之組織力與團結力爲何如。蓋必有健全統一之組織方法，乃有健全之全民政治。樹全民組織之法制，乃可託全民政治之基礎，故保甲組織，消極之用，則在以緝匪，與革除地方一切腐惡勢力及腐惡份子；積極之用，則本吾民族固有之團結精神，而充實於全民政治之建設。是其組織方式，爲亟合於進化原則，由下而上之一種組織，已無疑義，此不可以不辨。

保甲行則鄉村自治可以節節推進，而民衆訓練亦遂有所託，一切政治的，經濟的設施，俱無不得以流暢進行。故保甲運動，不特可藉以訓練民衆之政治組織能力，且可藉以協進民衆經濟的組織能力，斯又在用之者爲何如，此不可以不辨。

關於保甲組織單位上組合份子之數量，歷朝頗不一致，惟以偏於五數或五的倍數時爲多，但不必以非五數與非五的倍數者，爲不合於保甲名稱之組合也。故此保甲組合單位之意義，實爲將散漫而無統系之民衆，用一種適合於社會環境之規律，依一定之數字與方式，精密組織之；使成爲有統系之政體，以之爲維持地方之力量，與發展地方之一切建設而已。其施行之始，在於民衆有組織，繼之在使有組織之民衆有訓練，終其極則在使有組織，有訓練之民衆而能生出強有力之政治能力，以維護其地方，達於共同自營之目的。準是以言，則保甲組合的意識，固保「方法的」而非「目的的」。方法得以時變易，而用以達於目的者，則無二致。歷朝對於保甲組合份子之數量，其採用方式，既不相準，然則今後之用以組合而圖便於指導訓練民衆之組織方式，宜有損益，自無疑義，此又爲注意之端，且不可以不辯。

二、自其治體之統系上言之——保甲制度，爲基於政治組織之最下層，而其制度本身組織之體系，保之組織與甲之組織，雖各互異；但甲的組織，又復爲保的組織之基礎。故「保」與「甲」二者，具有相互之循環作用，理至鮮明。當此制度之運用，有時因家的組織關係，以制範個人之行爲；亦有時依人的結合關係，以整飭家庭集團之行動。要之，其效用實繫於人的行爲者爲多。今自其治體之統系上論之，其施行方法，無論如何，一方須慮環境之所宜，收因家制人，因人制家之效；一方又須體察本身行政之方便，使不流於過剩之強制，與消極之結保。明此二者，則保甲之利弊，與其策用之術，可以覩矣。歷代關於保甲之事務，只有行政上之名稱，殊乏主管該項事務行政機關權職之規定。故在社會之下層，有保甲之政制，而上層則乏統一指導之方，此中弊竇所在，遂致保甲之事，屢與屢廢，終不

獲有一貫之施行精神。歷代行保甲而無以善其後者，要亦以此。清末京師有保甲總局，各省有保甲分局之設，保甲行政，雖似較具體，但施政內容與保甲本身所包含之性質，仍屬模稜空泛。此又爲過重保甲行政機關之形式，因而忽視保甲工作之對象，以致淆混莫辨，故其弊也，亦過猶不及，其後改保甲局爲警察廳，保甲之性質益變，而公安行政與保甲行政遂合其所分，而分其所合矣。因此，保甲之爲用，已具體的成爲政治組織，而泯滅其社會組織之機能焉，此又不可不辯。

由上列二者所包含之諸問題，可知保甲，不僅爲一建立政治組織之制度，且爲健全社會組織之制度。所謂相保相救相育相成，以和人民之政者在此。

• • • • • • • •

至於今後如何施行問題，亦有足多注意之點。蓋今日政治之目的，即在由訓政以達於憲政，而其第一步工作，在建設地方自治，樹立民權基礎。又今日社會之景況，因軍事初告結果，人民之喘息未蘇，匪共乘機騷動未已。農村經濟，已瀕於危，社會之秩序，既無法安定，則一切良善之政治，俱無由設施，而全社會乃轉爲軍閥與匪共輾轉肆虐之修羅場。故軫念民瘼，必以謀安定社會爲第一着，而肅清匪患，又必爲安定社會，昭蘇人民之要圖。顧此項工作，政府方面固當盡全力芟除，無有寬假，而在人民方面，尤須有自救救人之決志，同濟其生；最低限度，亦應使每一人民所在地之境域，竭其力以恢復各該地方之原有秩序乃可，此中方法之應用，捨除保甲，固無他途。出死入生，亦即在此，斯不僅爲國家消極之緝匪除患，且爲人民積極建設圖存之要略。明乎此，則今後保甲法之施行，決非離地方自

治而獨存。其保甲行政，尤非與地方自治之工作，截爲兩體，既不可謂保甲之制度，有宜於古，而不宜於今，尤不當徒飾地方自治之美名，而鄙棄保甲之實質也。如此種種，是又在行之者之能力與人民之認識爲何如耳。清宗稷辰有言：

「里黨確知其定在，則蒙混可絕於平時。人民習見其定名，則浮僞可杜於他日。」

故保甲乃爲利用地方之固有組織，以杜患於無形，以興教於未覺之法。而其行政上之設施，尤必有具體之定制，使人民共諭，而奸宄懾歛，然後隨時隨地，可暢行無阻。然而各種方策之應用，端在乎人民，明步驟先後之敍，是又在於政府。李光型論保甲云：

「故必知地方之險易，村居之疏密，而後聯比分保，可行出入守望之政。知墩台驛遞之遠近，橋樑舟楫之所屬，而後期會修建，可行奉公濟利之政。知水土剛柔之性，山澤原隰之宜，而後區種別材，可行因地利民之政。知人民生聚之多寡，地利物產之盈絀，而後勞民勸相，可行農末相資之政。知閭里疆域之息耗，居民世業之貧富，而後誘勸畜積，可行歛散賙䘏之政。」

又云：

「爲姻婭族姓之相聯，比閭同里之相屬，而後讀法講諭，可行孝友睦婣之政。知田園家室之有賴，四民藝術之有託，而後分別勤惰，可行課督鼓舞之政。知剛柔知愚之異質，奢儉貞淫之殊習，而後旌淑別慝，可行勸賞刑威之政。是故一行保甲而政舉矣。」

保甲一行而諸政舉，其利不可以言喻，究之其所以能使保甲行之，而無或有阻滯之慮者，關鍵所繫，初固不僅在使人民之如何厲行，要在政府之如何釐定方案，此又不可以不察。

• • • • • • • • •

又按保與甲，嚴析言之，本爲一制度之兩體，均行之於鄉里，以維護住民之安甯，助官府治令之不逮。其初意義極微狹，所謂保甲之長者，其任務一方不啻爲地方官吏之耳目，代分任行政事務之勞；他方亦間接若爲人民之代議士，以收上下宣達意旨之功。簡言之，保者，卽關於保正之制，甲者，卽關於地甲之制。按保正與地甲之名，今日尙多習用，其在古昔，頗不一致，如保長，甲長，保證，地甲，甲頭，里正，亭長，地保……之名，皆是也。以俗言俗，大率保正之職，專司盜賊煙火，或拘捕刑人。地甲之職，專司排難解紛，或供差役。如邑中被盜，則訴之保正，以求賊案破獲。如隣里有鬩，則訴諸地甲，申其曲直。此外代官紳催租糧，作嚮導，供差使而已。但此爲習俗上之頹風，不可以語學理上之研究。又其在一鄉一邑內設置數額，亦無定規，隨地隨勢，均有損益；而任免手續，例皆出於里黨閭隣之推舉，邑紳之保薦，得官廳允許者乃可。此又爲習俗相沿之變態，而不可以供原則上之推敲也。俗語呼保正曰「捕頭，」又呼地甲曰「排架，」其音義演變，以訛傳訛，或亦出此歟？凡此諸例，考之各內地，皆可證知，但其爲古代保甲制度，遺留之糟粕，而非其精華，則可斷言。

• • • • • • • • •

又近人每視各縣舉行保衞團法，卽爲保甲制度，其曲謬亦可不辯自知。蓋團練團防等等，爲保甲行政中積極

性質事業之一，非卽以此爲保甲制度之整體也。

＊　＊　＊　＊　＊　＊　＊　＊

總之，保甲之政，原用以齊民，化民，育民，保民，衞民，以刑爲教，是其手段，以刑弼教，是其目的。人羣適應生存，厲行守助教養諸法之組織者此也。政府與人民協力以從事之政制者此也。爲吾國之國粹，具有悠久歷史，溯其源流，當肇於周官制以前，自後若漢魏晉唐，鄉黨版籍之職役漸著，宋立其名，淸備其法，歷朝措施，雖或未宏所用，要其本身價値，則未可厚非。若夫吾人今日之所欲行者，取其名而審其法，用其精神而略其形體，以能圖合於今之社會環境，政治環境，經濟環境者爲原則，自不致流毒叢生，弊端百出。此更爲我人亟宜注意之端，亦保甲制度有演繹變遷之必然現象也。

# 第二章 「保甲」與「保」「甲」

## 第一節 「保甲」之意義與性質

「保甲」之意義，未易詮釋。安石變法，始有是名，嗣此以還，沿襲多端，施用亦廣，顧其命名立義何由而起，莫可窮詰。論者或謂其爲周官遺意，或謂爲寓兵於農之遺法，變通適用，因時而宜。此可謂爲知其外形之變相，而未詳其內蘊之含義也；知其爲爲政之急務，而未知其何以具致用之實效也。——故此不足以明保甲之義。或又謂五家一聯，十家一保，或十家一甲，十甲一牌，重疊相維，以繫其用。此可謂知其組織之方式，而不知其組織之機能也。知其爲主政可繫於人之用，而未知其役民之苛厲之端也。——故此又不足以言保甲之質。

按安石之保甲法，以

「十家爲保，有保長，五十家爲大保，有大保長，十大保爲都保，都保有正副。爲保丁者，許自蓄弓箭，共習武藝。」

——語見辭源保甲條。

又清制，定

「戶給門牌，書其家長之名，與男丁之數而歲更之，十家爲牌，牌有牌頭，十牌爲甲，有甲長，十家爲保，保有保正，

皆以誠實識字有身家者充之，凡犯令作慝者，悉查報甲」——詳見同前。

斯二者，是俱以保甲見稱，但考其性質，則已非一物，而其意義，自亦各迥異無疑。夫宋與清二代，於保甲行政，固常卓具規模，其無明確之涵義若此，則求之於他朝，當更不得要義，已可想見。然則「保甲」者，究爲何物，爲政治上之設施歟？抑軍事上之設施歟？爲君主役民斂財之工具歟？抑人民守助教衞之方法歟？論者皆漠然而莫或深辯者也。故千百年來，「保甲」似已成爲一種地方制度之空泛名詞，人雖習見習聞，究皆莫能詳其所以然而詮釋其精義之所在。

茲爲研討計，於保甲之名，不妨襲用，於保甲之義，則應待詳審確考，以正本淸源。其研討之方法，當從下列二方面求之：

1.從保甲之字義方面，闡釋各該字體之來源，與其立義命名之所自。

2.從保甲制度演進之史跡，與其廣博之體用，以證其性質效能之所在。

明此兩端，則知保甲之組織，與保甲之效用不同，而保甲之目的，與保甲之政策又不同。所謂由保甲法之創興，以進於保甲制之完成者，其爲體爲用之別，亦可明斷。

（一）「保」「甲」之字義

A.保甲字義本體之解析——「保」之一字，其原義作安字解，如周禮天官：「入統詔王，馭萬民，五曰庸保。」庸保者，安有功者也，能安之斯得所矣。又禮記月令：「四鄙入保。」此所謂「保」者，含有恃與守之義，故其註云：「小

城曰保，都邑之城亦曰保。」此又於安之之義，稍有引伸。且「保」既爲小城之稱，是又由空泛抽象之字義，進而爲實物具體之名詞。清代行保甲，以集保建城，爲保甲之防禦實施工作，證以古義，不難索解。又按「保」字，亦有作任字解述者，周禮：「令五家爲比，使之相保。」「註云：保猶任也。」此亦後世具保切結之義所由始。故自「保」字體上，析其原義，實不外四種：曰安，曰守，曰任，曰城。斯四者之涵義，若別其所表白之對象，則城之爲義，有堅壁防禦之性質。安之爲義，則爲對社會之常態而言者。守之爲義，則爲鎭社會混亂之變態而發者。任之爲義，則爲明人與人相互之關係而立者。斯皆保字之爲說也。

「甲」之一字，其釋義爲作兵甲解者，如禮記王制：「命大司徒教士以車甲。」故其管理甲兵戈盾官之長，曰司甲。此可知甲者，乃軍用器具之名詞，戰鬬之防禦品耳。由此義以引伸之，是甲之爲義，實近於防衛之性質。又蟲介曰甲，艸木初生之孳子亦曰甲，此以甲名之者，蓋取甲之能藉資防衛生命之謂。故古戎衣曰甲，兵士亦曰甲，皆爲此義之引伸。今由前兩說以言，是甲字之爲義，卽各種生物用以維護生命之工具是已。以上爲保與甲各個字體之本義。吾人可於玩索間得知保甲制命名之索隱。但僅此抽象之概觀，仍不足以論其精義。且此字義，爲其分稱，非其合稱之義也。

B. 保甲二字連稱之解說——前述保字與甲字之意義，僅屬於文義之來源，尙不足以明「保甲」整個體制之立義，與明其連稱綴用之關係，正字通云：

「保甲者，編籍民戶，彼此詰察，防容隱奸宄也。」此誠可謂爲解釋保甲制中「保」字之異義矣。又龔定庵云：

「保甲之制，以兵法部伍其民。」

此誠可謂為解釋保甲制中「甲」之眞義矣。

故保甲二字之文義，自其外形上觀察，則有保衛，保守，保任，或堅甲禦侮之性質。若自其制度上之精神以論，則保為編戶之政，甲為編伍之政，合二者政制而言之，卽是一種保甲制度，合保甲二字連繫以稱之，卽是一種保甲名詞。故保甲二字，既經貫用，已演具名詞，則此「保甲」制度中之「保」或「甲」，與普通習用之保字或甲字，其文同，其義實未可并語。又「保甲」既已成為一種制度之總名稱，則「保」與「甲」實又為此制度中構成元素之兩種異性質的政制也，其理明甚。

今依前論，更分解其文義要點如左：

1. 保字固有之意義是一事。
2. 甲字固有之意義是一事。
3. 保甲兩字連繫稱之，「保」之意義是一事。
4. 保甲兩字連繫稱之，「甲」之意義是一事。

茲四義者，不可淆混，各有其界說，但其關係於「保甲」制度名詞之成立，文義孳乳，殊為相生而得者也。故「保甲」之意義，所含甚博，綜其精旨，實不外「守」與「助」兩種意義之引伸。若詮釋其要義，則保甲云者，乃為人羣以圖生存為目的之守助方法之組織，吾國古時人民與政府合力維持治安之制度。其狹義，可稱為保衛政策。其廣

義，實爲地方自治制度之階梯。

（二）「保甲」之本質

宋之保甲，不同於明，明之保甲，不同於清。何者？運用之方法不同，故各有以立其大同小異之制焉。由宋而上，溯之於唐隋魏漢，……其不同之點更多，組織之制亦尤異。凡此之變，皆僅變其外形，而非易其本質。所謂保甲之本質者何？即保甲制度具有之根本精神也。其精神者，即指（一）在本身組織方法之機能上，（二）在國家政制地位之關係上，（三）在社會分子組合之對象上，無論其時空有無變化，而其性質應具之現象，仍一貫如初之謂。故此，所謂保甲之本質者，乃爲有實際性之政治體系，非虛杳空泛之意識也。請論其特徵如次：

A．組織上之機能——保甲組織，出於人性團結之守助關係，前已言之，故其由若干戶以成一保，依若干保以成一甲；或由若干家以成一甲，再由若干家以成一保；又或由若干家以成一保，與另由若干人以成一甲；又或由若干所抽選之壯丁，以組成一保，再由未被選之餘丁若干，以另排成甲。（各種實例參閱附表）凡此種種方式，無論其組成份子之變化如何，組成此體之數量何若，其於保甲組織機能之實質，固無所損益。蓋保甲組織之效用，不在家數或人數多寡上之變化，而在使份子與份子間有共同責任之維護關係。究其所以能具維護彼此間之效用者，乃在節節相維，以小制大，以多率寡之關係焉。

詳言之，其組織上之機能，一則基於以「家」爲組合單位之組織；一則基於以「人」爲組合單位之組織。此二者，又復合而爲用，分而相摯，以樹立國家社會之基體。而此種機能之所託，則全在組織方法上，一面有向下的效

能，一面有向上的作用，故法能極其微末，而復著其大體。——清李光型云：「保甲者，分之極其細而不紊，合之盡其大而不遺。」此正為保甲組織機能上之特徵。是以能制一人，以制千百人；復能使千百人而監督於一人。能使一家以致治於千百家，復能使千百家共監視其一家。斯所謂一家得治，其餘之家皆得治。一人得所，一切之人羣，皆無患失所。制一人，足以為制一家，制一家，亦足以制一鄉一邑。保甲組織之機能在於此矣。

B政制上之地位——保甲為合於進化原則，團結民衆之初步方法，故在政制上之組織階段，為最下層，而所處之地位，則甚關切要。蓋政治力之建樹，在基於有組織之民衆，民衆之如何能使其有組織，有活動，有權力，則端賴其所以組織之術而已。如組織之機能不備，則組織之效用不能顯，亦若一盤散沙，夫何享用民權之足云。

現代政治之意義與特徵，即為民主政治，亦曰民衆政治。所謂民主政治者，即委政治於少數政治專家，或政治職業家，而由多數民衆自為之也。故由專制政治而移為議會政治，由少數人之貴族政治而移為民主的多數人之常識政治，此在一方面固可謂為外形進化之推移，然自另一方面析論，則仍不免利用少數以尅制多數，而為盲從的政治，故此尚不足以顯民治之眞精神，蓋在事實上多數民衆，若服從少數者之支配時，非合多數民力，不足與支配者相抗也。其一切政治設施，斯不僅應以被治者之意見為基礎，而且應本民衆自覺之意志以執行。——換言之，惟俯從公民中之多數意見之政治，始得稱為民衆政治也。以上之說，為民衆政治之理論的立場，此在國家之上層政治問題，其處理之權，可委諸政治專家，其下層政治問題，則不能如此簡易，勢非實行民權訓練與民主的多數人之常識政治訓練不可。既使人民得有躬行實踐之機會，以資取得政治經驗，而從事於吾人生存上有意義有理性

之政治裁制工作。則國家社會之下層組織，堅實鞏固，政治運用，亦得靈活敏捷。

至於所謂民衆訓練之基本工作者何在？其首要之關鍵，則在有相當之組織，此種組織，務須使愈細愈密，積累相沿，以成爲整一之政治體統，然後民衆參政之理解與經驗，漸漸明確豐富而無可懸弄者，則眞正的民主政治，亦遂可期實現。由此可知民衆政治之發軔，捨此基於保甲組合之制度，固無由深切的使民衆具集體之力量，整肅之組織，爲治體之樞紐，以管理一切行政事務也，其理至明且晰矣。

C.組合份子之對象——保甲組合之構成員，其異於村里鄉之組合，而具有對象可尋者，即全在基於「家」或「人」之本體，以聯成血絡，而收相關之效。所謂「家」者，即爲人類中所具有之一個共同生活之團體名稱。故在法律上有家長本位主義，或共同生活主義之解釋。又所謂人者，即爲在自然狀態中爲平等自由獨立孤存之個體；在社會組織狀態之下，又爲社會之構成員，受支配於社會之份子。故在政治學者與社會學者，有「人生而自由」，或「人生而不自由」之解釋。（註：前者爲盧梭之說，後者爲拉斯基之說） 由此二者之解說，以明其在國家社會上之關係，吾人可認爲「家」與「人」之組織問題，實爲國家社會之構成問題，政治社會問題之發生，亦即人或人羣生活生存問題之發生，深刻言之，「人」的組織問題，不啻較「家」的組織問題爲切要。人類受社會複雜綜錯之關係所支配，遂爲國家社會構成之總基體，形成政治經濟諸問題之元素。故人類原始，已有依自然狀態，構成爲無文理的集合，以圖生存。至社會進化以後，則不但組織之程度緊嚴，且趨於合理化。蓋必如此，乃可維持社會上政治上之治安。所以在某種關係上，形成一種「家」的結合，在某種條律上，形成一種「人」的結合，皆爲社會進化階

段中必然的現象。而此中「家」或「人」組合的方式，當有下列三種：

一、爲家與家之組織。

二、爲人與人之組織。

三、爲家與人之綜合組織。

此三種之組織方式，兼備其機能而有之者，厥稱保甲組合之制度。且保甲組合之效用，恆有依一定之數字，以爲其組合之階律，行治全民之政權與治權。故此種組織，殊較爲基於實際上之效用，大不似抽象的行政區域之名稱者，可得比擬也。雖然，村里之組織，吾人或亦可目爲由「家」或「人」之組合，以爲其單位。如詳加研究，則知「家」與「人」之構成村里集鎮之關係，一爲出於行政意義之假定名稱，一則由於村里內之人丁家戶無一定數量與標準，故其中之「家」或「人」，在是種情形之下，乃由集體之狀況歸納而成；非由其個體上之一定限度，具均衡之組織，此固有顯然之別也。又在習慣上，劃分村區之準則，恆稱若干家爲一村，又若干村爲一里，或若干里爲一鄉，此雖僅有基於「家」的組織，而爲計算之單位，然於以「人」爲組合之準則者，則已無之，此又有顯然之別也。至於因「家」與「人」之綜合組織，以形成社會組織之實體者，則更無之，此又具顯然之別也。故保甲組合份子之對象，較村里組合之基體，爲具體化，爲規律化，已不待詳證。保甲爲村里制之下層組織，其本質上之特徵，卽在於是。

綜上保甲之名稱，保甲之性質，保甲法制之精神，保甲組織之效用，與夫其在政治上設施之意義，具社會的組織之特徵，皆可一一見其梗概，玆更較其外形上之變化，與本質上不變化之事例，以見其內蘊之含義，以明其致用

之實效，以顯其組織之機能，以證其治民之良法。則保甲之意義與性質，精深廣博，一覽便得，列表如左：

| 屬於外形上之變化者 | | | 屬於本質上之不變化者 | | | 備註 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 名稱之差異 | 等級之多寡 | 組合數位之比較 | 組織上之機能 | 政制上之地位 | 組合份子之對象 | |
| 井（一曰鄰） | 七級制（？）——其上有朋，里，邑，都，師，州等級。 | 以八數進，或以三數進，或以五數進，或以三數進，均乏定則。 | 以家的組織，範圍人的行動。 | 爲最下層 | 家 | 黃帝之井田制 |
| 比 | 六級制——其上有閭，族，黨，州，鄉，五級。 | 以五數進 | | 爲最下層 | 家 | 周六鄉之制 |
| 鄰 | 六級制——其上有里，酇，鄙，縣，遂，五級。 | 以五數進 | | 爲最下層 | 家 | 周六遂之制 |
| 軌 | 五級制（？）——其上有什，里，連，鄉，諸級。又在郊外者，有邑，卒，鄉，縣諸級、 | 以五數進，或以三數進，或以四數進，或以六數進，或以十數進。 | | 爲最下層 | 家 | 管子之伍軌制 |
| 伍 | 六級制——其上有什，小戎，卒，旅，軍，五級。 | 以五數進，或以十，或以五十；或以二百，或以二千……。 | 以人的結合，聯絡家的關係。 | 爲最下層 | 人 | |
| 伍 | （？） | 以五數進，或以十數進。 | | 爲最下層 | 人或家 | 商鞅之什伍法 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 亭 | 四級制（？）—其上有鄉，縣二級，下有里一級。 | 以十數進 | | 爲近於下層 | 里（無一定家數） | 秦始皇以後之亭里制 |
| 什伍 | （？） | 以五數進，或以十數進。 | | 爲最下層 | 家 | 漢亭里制中之什伍法 |
| 伍 | （？） | （？） | | 爲最下層 | ？ | 晉之圍伍法 |
| 鄰 | 三級制—其上有里有黨 | 以五數進，或以五的倍數進。 | | 爲最下層 | 家 | 後魏之三長制 |
| 鄰比 | 三級制—其上有與閭族黨兩級 | 以五數進，或以五的倍數，或十的倍數。 | | 爲最下層 | 家 | 北齊之鄰比制 |
| 團 | （？） | 以百數進 | | （？） | 家 | 北周之團制 |
| 伍 | （？） | （？） | | （？） | 人 | |
| 保 | 四級制—上有閭，族，鄉三級。 | 以五數進，或五的倍數，或十的倍數。 | | 爲最下層 | 家 | 隋之保閭族黨制 |
| 保 | 四級制—其上有鄰，里，鄉三級。 | 以三數進，或以四數進，或以百，或以五百。 | | 爲最下層 | 家 | 唐之保鄰里鄉制 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 保……甲 | 三級制—其上有大保，都保。……不詳 | 以十數進，或以五的倍數，或以十五的倍數進，基於人的組合者，以伍數進。基於家的組合者，以二三十家不等。 | 全在混合「家」與「人」的構成單位以盡其用 | 爲最下層 | 家……家或人 | 宋王安石之保甲制 |
| 保（一曰保伍） | （？） | 大率以五數進。 | | 爲最下層 | 家 | 宋程顥之保伍法 |
| 保（一曰保伍） | （？） | 大率以五數進。 | | 爲最下層 | 家 | 宋范仲淹之保伍法 |
| 甲（一曰甲首） | 二級制—其上有社 | 以十數進，或以十的五倍爲遞進之數。 | | 爲最下層 | 家 | 宋朱熹之社倉制 |
| 社 | （？） | 以五十爲一單位 | | 較低中層 | 家 | 元之社制 |
| 甲 | 二級制—其上有里 | 以十數進，或以十的倍數又十分之一的數字遞進。 | | 爲較下層 | 家 | 明之里甲制 |
| 甲 | 二級制—其上有保 | 以十數進，或以十的倍數。 | | 爲最下層 | 家 | 明周孔敎之保甲制 |
| 牌 | 不詳 | 以十數進 | | 爲最下層 | 家 | 明王陽明之家牌法 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 甲 | 二級制——其上有總甲 | 以十數進，或以十的倍數。 | | 為最下層 | 家 | 清順治元年之總甲制 |
| 甲 | 二級制——其上有里甲 | 以十數進，或以十的倍數又十分之一的數字遞進。 | | 為最下層 | 家 | 清順治三年之里甲制 |
| 里社 | 不詳 | 以二三十家，或四五十家組合不等。 | | 不詳 | 家 | 清順治十七年之里社制 |
| 圖保 | 不詳 | （？） | | 不詳 | 家 | 清順治十七年行於南方之制 |
| 甲 | 三級制——其上有保有鄉 | 以十數進，或以十的倍數進。 | | 為最下層 | 家或人 | 清黃六鴻之保甲法 |
| 牌 | 三級制——其上有甲有保 | 以十數進，或以十的倍數進。 | | 為最下層 | 家或人 | 清康熙四十七年以後迄咸同間，規定遵行之保田制。 |

註釋：

1. 有？符號者，為示全部有待考訂之問題。
2. 「不詳」，為示一部份尚待深考之問題。
3. 空白欄，為示無從考證之問題。

觀右表可知保甲制之特質，一為基於社會組織之最下層，以具大小相維之機能；一為基於家與人之混和組合，以為其構合份子之對象；一為基於合理的數率，以為組合之比例。因其具斯三者之關係，故能節節相制，彼此相

保，社會之組織靈活，份子之個體健全。所謂共同擔保，共同責任之義，具於此矣。

至於保與甲，既可合稱，亦可分剖，究其爲一體或二體，或爲一體之兩端，或爲二體之總合，尚有待詳論之必要，當於下節討論之。

## 第二節　「保」與「甲」之體制及其異同關係

「保」與「甲」，本爲先後時代不同之兩種制度，均行於鄉里，以維護農村之安甯。蓋保爲編戶之政，甲爲編伍之政，此其別也。其始之爲用，固嘗爲策盜防患之術，終其變化，則爲助官府治令之不逮，此稽之歷史，俱可證之。故此在一方面保甲之長，不啻爲地方官之耳目，以分任其勞。他方面被保之人丁，亦足以顯自治團結之精神，收上下連絡之用。此「保甲」制度在昔（指宋以還而言）運用之精神也。然以今視昔，則不如是。依嚴密分析，以判此制度之整體，則知保的作用，不獨與甲的作用懸殊，而其組織之基體，固甚差異。不特此也，其大小之範圍，統率之關係，有時實多特具之點，可資互較。故吾人合二者而言之，其在相互相維之關係上，即有保甲之稱，分別各個體之效用而論，實各有其特殊性存焉。且自史跡上以證其名次之產生，則保之制，先於隋唐時代有之。甲之制，其名殆出於宋熙寧中之甲頭之一制。故保與甲之構合現象，有時如一物體之二方面，有時又若一物體之上下兩端，其構成體制之關係既若此，是則吾人夙昔恆稱之曰「保甲制度」者，殆概乎言之之名詞耳。

欲明保之制度與甲之制度異同之點如何，當從其組織關係，大小關係，分立關係，合併關係，四者之事例，以察

其關鍵。

（一）組織關係上異同之事例

A
- 保——1. 在隋時以「家」爲組合單位，其數爲五。
- 甲——1. 在隋時尙無此名義。

B
- 保——2. 在唐時亦以「家」爲組合單位，其數則爲五或三。
- 甲——2. 在唐時亦無是名稱。

C
- 保——3. 在宋時以家——指未抽丁前之編戶而言——爲組合單位，其數爲十。
- 甲——3.
  - 甲、在宋時以家——指已抽丁後，餘丁計戶之數而言——爲組合單位，其數爲二三十不等，卽甲頭之制。
  - 乙、有時或依保內抽丁之人數，爲編伍之組織，頗類似什伍制。

D
- 保——4. 在明時以家爲組合單位，其數爲百。
- 甲——4. 在明時以家爲組合單位，其數爲十。

E
- 保——5. 在淸時以家爲組合單位，其數爲百或千。
- 甲——5. 在淸時以家——或家與人——爲組合單位，其數爲十或百。

以上爲按照保與甲各個組合之對象者而言之，由此比較，吾人可得判其同異，則是保者完全爲基於「家」的組合之制度，甲者乃爲一滲雜於「家」與「人」兩種組合之制度也。

（二）大小關係上異同之事例

關於保與甲彼此大小統率關係之比較，可於其範圍之廣狹，地位之高下，兩方面論證之。故其相互之大小關係，有保大於甲，或甲大於保，或保與甲並等之三種現象。

A. 保大於甲——依過去之事例，保之範圍恆大於甲之範圍，同時保之地位，亦較甲高一級，如：

1. 明周孔教之保甲法，以——十家爲甲　百家（十甲）爲保。

2. 清黃六鴻之保甲法，以——十家爲甲　百家（十甲）爲保。

3. 清乾隆會典中制定之保甲制，以——百家爲甲，千家（十甲）爲保。

此皆保大於甲之例，故恆以保長轄治甲長，世之稱曰保甲，不曰甲保制者，以此也。

B. 甲大於保——依過去之事例察之，乃屬罕有，僅如：

宋朱熹之社倉制，以十家爲甲，其同時之范（仲淹）程（顥）等保伍法，以五家爲保之一例。

但此十與五之數差，不過依組織範圍而資比較，實則保並不被轄於甲也。

C. 保與甲並等——保與甲並等者，卽保與甲洽成爲平行之組織，雖各不相屬，而實具相互爲用之情形也。依過去事例言之，如：

宋王安石之保甲法，以十家爲保，五十家爲大保，五百家爲都保，同時復以按丁編伍爲甲，或以二三十家（指已抽丁後，餘丁計戶之數而言。）爲甲。

此種組織方式，乃爲別保與甲各個組合之範圍及對象。故保的制度，雖不同於甲的制度，而二者之間，確已顯具其橫的關係，保與甲亦遂各自成體統，以具整個制度之二個元素，顯相對之作用焉。

以上既已依其組織之本體，明判其同異之分際，由此比較，吾人可得晰其關係，則是保者，爲恆大於甲，或有時並等於甲，但若小於甲時，只關其組織數量，不關其權力也；反之，甲者，恆隸轄於保，有時或適等於保，但若大於保時，容許組織數量上的關係，卻不關係其權力。

（三）分立關係上異同之事例

A.單獨有保的名稱——依過去之事例，如：

1.隋之保閭族黨制中，僅以五家爲保。

2.唐之保鄰鄉里制中，僅以三家（或作五家）爲保。

3.宋程范兩氏之保伍制中，僅以五家爲保。

凡此皆於保之名詞以外，別無甲的名詞併存者也。

B.單獨有甲的名詞——依過去之事例，如：

1.宋朱熹之社倉制中，僅以十家爲甲。

2. 明之里甲制中，僅以十家爲甲。

3. 清之總甲制中，僅以十家爲甲。

4. 清之里甲制中，僅以十家爲甲。

凡此皆於甲之名詞以外，別無保的名詞者也。

以上又爲基於其組合之個體而言，由斯比較，吾人可得明其異同之點，則是保者，其單體之名稱，實先於甲之名稱而具有，而其編戶之單位，恆爲甲之基礎；反之，甲者，其單體之名稱，爲後於保之名稱而有，或與其同一時代幷起，而其編戶之單位，以居於甲之倍數者爲多。

### （四）合併關係上異同之事例

A. 保與甲連繫之總稱——保與甲兩種制度，若連繫稱之，曰保甲制度，但此保甲制度之名詞，在形式上固有時不變，扣其實質，以證論其組織大小之範圍，則恆有因時因地而異。故在甲地以保甲制度名之，同時在乙地亦以保甲制度名之者，不皆甲乙兩地之保甲制度實質，盡相吻合也。此亦由各地社會風俗習慣之不同，與政令頒行未能統一之故，因此，一般人對保甲名稱上之認識，亦乏絕對的理解，亦僅有習俗上相對之稱謂耳，此又爲在於保與甲連繫之總稱的關係上，不可不置之論端。如：

清黃六鴻之保甲制，與乾隆會典之保甲制相較，則黃氏之「甲」「保」「鄉」三級，適相當於會典中之「牌」「甲」「保」之地位，是前一種保甲制之組織範圍，小於後一種保甲制之組織範圍也。

此外例證甚多，不必詳舉，僅此吾人即可知其異同，是所謂保甲之名稱者，爲一定時空關係上之相對名詞，故雖有時其名稱若仍存在，而各體之組織範圍，殊有大小之別。

右述四項論證之事例，是「保」與「甲」之體制及異同關係，自可明晰，而「保甲」整個制度之形成，亦具見其演進之現象。

# 第三章　古代保甲法制之旨趣

## 第一節　保甲制之目的及使用

關於解釋保甲制之目的，其義有二：一爲保甲制本身之原始目的，一爲保甲使用後具有之目的。至其方法上之策變，爲屬於運用性質，而非目的之所屬，故又宜有別焉。

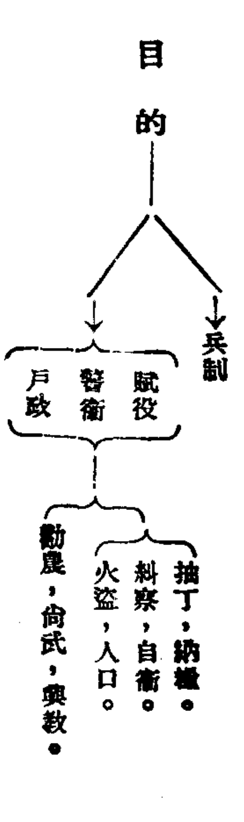
何謂保甲制本身之原始目的，其分際上之析義，固甚難言，即如安石始創之制，爲減募兵以爲民兵而資守助。此所謂寓兵於民之義，固爲自有保甲制以來，莫或先於此者，稱其爲保甲制本身之原始目的，實無不可。

自此以後，其目的之存在，則依使用者之意識爲轉變，皆無一致之準則。要而論之，不外一賦役，二警衛，三戶政而已。此三者爲別於兵制以外之事，亦不失其爲相當之目的。若更分舉其所包含之事例以言，其在國家政治上認爲有積極意義之任務者，卽抽丁，納糧，糾察，自衛，火盜，人口等事是也。其在教育上認爲有重大意義之任務者，則爲勸農，尙武，興教等事是也。九者，斯又爲範圍於三大目的中之事項焉。

此外因時因事因地因人之應變，其策用之方略各自殊異，不可一一而盡者，皆屬於運用之性質，如堡寨，團防，鄉政，荒政等等，其在歷朝措施之保甲法制，應用之事例極多，旣不必視爲保甲之目的，然稱其爲保甲之運用，自無

不可。依類分舉，可約爲兩大端：

(一)目的之所在




(二)運用之事實

運用——→堡寨，團防，鄉政，荒政，其他政令之運用…………。

目的與運用之分野既具，則保甲之工作範圍，自亦瞭然無隱。顧昔之論者，持說頗各歧異，遂致認識保甲制之目的與政策，亦偏倚駁雜。如戈獻濤論云：「里甲主於役，保甲主於衛，比閭族黨鄰里酇鄙之制主於教，軌里連鄉之制主於軍。」此論誠精，然未足以語其大體。蓋古屬司徒，今列武備者，非目的之迥變，運用之不同耳。宋熙甯初，保甲專主盜賊烟火之事，而清代則企其爲稽往來，肅奸宄之利器，此又非運用之有所差別，目的上所重之點，有先後輕重偏倚之差耳。故保甲之制，其始之成立也，有專指，而策用之變別，爲附庸，從可知矣。準前所述，證以歷朝措施之事實，保甲與其他有關事件各問題，吾人可注意者列之如次：

1保甲與兵制

2 保甲與賦役
3 保甲與警政
4 保甲與戶口
5 保甲與火禁
6 保甲與農政
7 保甲與興教
8 保甲與堡寨
9 保甲與團防
10 保甲與鄉政
11 保甲與荒政
12 保甲與其他政令之推行

玆十二事，皆與保甲行政範圍有關，何者爲用，何者爲體，前已析論，俱足見其體要。其詳當別爲文論之。

## 第二節 保甲法之精神與鄉教

法家之言主刑，儒家之言主教，二者制國之用，殊途同歸。吾國古代政治思想，卽夙具此兩大途徑，迄於今猶莫

之或易。今以此理衡論保甲，其義亦通；蓋論保甲之「制」，則不能不以法律的觀念，推其政治之理，而求所以用民使民之術，若論保甲之「法」，則不能不以立教之精旨，彰其化育之道，而使收齊民訓民之功，故吾人對「法理」與「法制」之根本觀念，有所不同；則用以「制民，役民」「教民，育民」之義，亦遂有別，所謂相保，相教，相育，相成，相察，相助諸義，皆以此種關係，而具其解釋。故今欲論保甲法之精神，自首當論及鄉約。

（一）鄉約之由來與保甲

勸善懲惡，莫如鄉約，緝奸肅盜，莫如編查。二者表裏之用，分之爲二事，合之實一體，軌衆齊物，刑教兼施，斯即爲保甲法制眞諦之所在，故在整個保甲制度中，具有教化之意義者，厥爲鄉約。鄉約者，爲鄰里鄉人，互相勸勉，以相助協濟爲目的之一種組合之具文規約也。

吾國鄉教之義，肇自周官，而鄉約之制，則始於宋呂大臨大防兄弟之藍田鄉約，其創定之四大條規，文曰：

「凡同約者

德業相勸，過失相規，

禮俗相交，患難相恤；

有善則書於籍，有過若違約者，亦書之。三犯而行罰，不悛者絕之。」

此後歷百餘年至朱晦菴，於呂氏鄉約，有所補訂，即世所稱之「朱子增損呂氏鄉約」者是也。朱氏學說行世後，所有諸家各種鄉約規製之楷範，皆悉以朱子鄉約爲準式，或爲增補，或爲删修，而於立約之要旨精義，固無或逾

起。

又呂朱二氏鄉約，後復流入朝鮮，受諸家之景式，乃成朝鮮各地鄉約之嚆矢，演爲諸種成案，而鄉約條款之形式亦備。

茲先述中國鄉約之梗概，次及朝鮮鄉約之爲用，以證其與保甲法精神上之一貫關係焉。

（二）吾國鄉約之梗概

吾國鄉約之教，具文而立法者，始於呂氏，成於朱氏，前已言之，其後各家所作，率皆遵是而循，無逾軌範，偶或損益，因時而殊，是可斷論。繼此以還，播諸國家之法典，以昭示於萬民，爲地方行政，立治與教之憲式者，惟明與清兩代，頗有足述。但明代之保甲鄉約，界說未明，所謂「鄉甲約」者，卽以鄉約與保甲，爲相因之法本，著混合之條文，而收刑教彙渥，善惡并治之效耳。且以刑弼教，不以刑爲教，尤爲其立約之特旨。斯又與清代別保甲鄉約爲二致之意義者，爲精審，爲簡當，爲具體，爲有意義者也。

A. 呂氏鄉約之要旨——呂氏約文，條款甚簡，其於協約致行之效用，則頗有研究之價值，茲將其約文分述如次：

（1）德業相勸

甲、德——謂見善必行，聞過必改，能治其身，能治其家，能事父兄，能教子弟，能御童僕，能肅政教，能事長上，能睦親故，能擇交遊，能守廉介，能廣施惠，能受寄託，能救患亂，能導人爲善，能規人過失，能爲人謀事，能爲衆集事，能解鬬

爭，能決是非，能興利除害，能舉官舉職。

乙、業——謂家居則事父兄，教子弟，待妻妾，在外則事長上，接朋友，教後生，御童僕。至於讀書治田，營家濟物，畏法令，謹租賦，如禮樂射御書數之類皆可爲之，非此之類，皆爲無益。

右件德業同約之人，各自進修，互相勸勉，集會之日，相與推舉其能者書於籍，以警勵其不能者。

（2）過失相規

甲、犯義之過——一曰酗博鬬訟，二曰行止踰禮，三曰行不恭遜，四曰言不忠信，五曰造言誣毀，六曰營私太甚。

乙、犯約之過——一曰德業不相勸，二曰過失不相規，三曰禮俗不相交，四曰患難不相恤。

丙、不修之過——一曰交非其人，二曰遊戲怠惰，三曰動作威儀，四曰臨事不恪，五曰用度不節。

右件過失同約之人各自省察，互相規戒，小則密規之，大則衆戒之，不聽則集會之日，值月以告於約正，約正以義理誨諭之，謝過以改，則書於約以俟，其爭辯不服與終不能改者，皆聽其出約。

（3）禮俗相交

甲、尊幼輩行——凡五等，曰：尊者，長者，敵者，少者，幼者。

乙、請造拜揖——凡三條。（按原文所載禮節，多非今世適用，故從略。）

丙、請召送迎——凡四條。（按原文所載禮節，多非今世適用，故從略。）

丁、慶弔贈遺——凡四條。（按原文所載儀式，多非今世適用，故從略。）

右禮俗相交之事，值月主之，有期日者爲之期日，當糾集者，督其違慢，凡不如約者，以告於約正而詰之，且書於籍。

（4）患難相卹

甲、水火

乙、盜賊

丙、疾病

丁、死喪

戊、孤弱

己、誣枉

庚、貧乏

右患難相恤之事，凡有當救恤者，其家告於約正，急則同約之近者，爲之告約正，命值月徧告之，且爲之糾集而繩督之。凡同約者，財物器用車馬人僕，皆有無相假，若不急之用，及有所妨者，則不必借。可借而不借及逾期不還，及損壞借物者，論如犯約之過，書於籍。鄰里或有緩急，雖非同約，而先聞知者，亦當救助，則爲告於同約而謀之，有能如此，則書善於籍，以告鄉人。

觀右文，其立約之中心思想，率以「忠孝仁愛信義和平」爲主綱，故尙德教，而不重刑教。亦卽寓「禮義廉恥」

之義，於「衣食住行」之中也。至其協約致行之效用，則有二點最堪注意：一爲登錄簿籍之設置，一爲鑑戒賞罰之制裁。惟其如此，故能於同約之組合員，執行其一切規定之義務；而其同約者組合之記錄，復能別其善績之記載，與過怠之記載。此在一方面，於協約遵守者，以獎勵其實行，同時他方面，於協約違犯者，以責罰其過失。加之罰行三度，勸戒不悛，無以爲善者，絕其加入協約，以示其有別於所在之組合分子。斯不啻貶棄於鄉人之外，而絕其享有團體教化之機會焉。由此以論，故知呂氏鄉約，其所規定之組合，實以教化爲目的之一種地域的自治集團，此種組合之意義，與地方行政區劃之關係，亦至關密切。

B. 朱氏鄉約之精神——朱子亦定鄉約爲四大綱，德業相勸，過失相規，禮俗相交，患難相恤，四者雖同於呂氏，但其詳目，頗爲臻密，如分別役員義務履行之規定，登錄簿籍個別性質之規定，朔日讀約宣教儀式之規定，鄉射讌集演習之規定，皆爲呂氏之所無，而別具教化之精神者也。習射讀約二端，更爲其鄉約中之特點。至其四大綱領中，所增訂之條款，觀朱子原約揭記所云「以上鄉約四條，本出藍田呂氏，今取自他書及附己意稍增損之，以通於今」即可知其所自。茲舉各條內增訂要點，略述於次：

「德業相勸」條，與呂氏原定者，無甚差異，惟於「能肅政教」，「畏法令」，「謹租賦」三事，加以注目。

「過失相規」條，呂氏定犯義之過六，不修之過五，朱氏更補入犯約之過四，各目均加以注釋。

「禮俗相交」條，呂氏規定「婚姻喪葬祭祀往還書問慶弔之類」，朱子更彙舉「尊幼輩行」，「造請拜揖」，「請召送迎」，「慶弔遺贈」四目，關於各目之儀禮節度，明爲規定，並詳加注解。

「患難相卹」條，與呂氏所定之「水火」「盜賊」「疾病」「死喪」「孤弱」「誣枉」「貧乏」七目，完全相同，且更有詳細注釋。

此外，所謂役員之規定，簿籍之規定，讀約儀式之規定，議集舉行之規定，亦有可述：

役員——役員者，爲鄉內服役之人，執行鄉約之員司也。有都約正，副約正，直月之別。於組合分子中，推年高德劭者一人爲之長，即都約正。又選有學行者二人爲副約正，皆掌統理組合之事。又立組合員一人，按月更番，稱之曰直月。

簿籍——關於各組合份子名籍之記載，朱子處理之法，別爲三類；其一籍，爲加入份子之總登錄，即組合員之名册，稱之爲名籍。其他二籍，一爲表揚德業善行者之登記，稱之爲善籍，餘一爲規勸過失惡行者之登載，稱之爲惡籍，均由直月掌之。

讀約——每月朔日，集預約者（即組合員）於鄉校，行讀約禮，設先聖先師像，老少以次拜之，次一同拜禮，有事則拜尊長者及約正，其序列皆依年齒之高下，此乃爲表示崇祀先聖，畏敬尊長，尚德齒，序長幼之義。復次行朗讀鄉約禮，由直月抗聲朗讀畢，約正副當場演講，推說其意，未解者，許其質問。事畢，行善過兩籍簿之登錄，有善行之可賞者，由組合者推舉，如有過失宜戒懲者，直月糾之，其善惡之實狀，約正詢之鄉人，衆無異議者，分別記入善籍及過籍，善籍由直月讀之，過籍交集會者傳覽，於是同約之人，各自省察，互相規勸，小則密規之，大則衆戒之，不聽，則更於會集之日，直月以告於約正，約正以義理誨諭之，謝過請改，則書於籍以俟，其爭辯不服，與終不能改者，皆聽其出約。

讌集——於善惡二籍登錄之事既畢，行會食之禮，一堂集食後，或講書，或習射，從容盡歡而散。

觀朱氏之鄉約，則以教爲主，以法爲輔，鄉約至是已成爲儒家之教焉。

C. 明代鄉里之特色——明代亟重教養之政，於人民之信仰，則以教化風俗於首，於守令之職責，則以鄉約保甲爲先，故寓教養於鄉約保甲之中，以息詞訟，以完差糧，以省簿書，以肅奸宄，以清盜賊，而保甲與鄉約，遂爲不可分離之事。觀呂叔簡實政錄鄉甲約篇所云：

「勸善懲惡，法本相因，而鄉約保甲原非兩事，……鄉約之所約者此民，保甲之所保者亦此民，約主勸善，以化導爲先，保主懲惡，以究詰爲重，議將鄉約保甲，總一條編……」

可見其鄉甲約之精神，全在合鄉約保甲爲一條編之辦法。又觀呂叔簡巡撫山西時，奉諭申定之鄉甲約，則當時所行之事例，可以證知一斑，其文曰：

「將鄉約保甲，總以條編，除寄住流民，各聽房主約束，容留者查其來歷，出入者問其緣由，但有強盜竊盜發生，即將房主地主並治外；其餘本縣及寄莊人民，在城在鎮，以百家爲率，孤莊村落，以一里爲率，各立約正一人，約副一人，選公道正直者充之，以統一約之人。約講一人，約史一人，選善書能勸者充之，以辦一約之事。十家內選九家所推者一人爲甲長，每一家又以前後左右所居者爲四鄰。一人有過，四鄰勸化，不從，則告於甲長，轉告於約正，書之記惡簿，一人有善，四鄰查訪的實，則告於甲長，轉告於約正，書之紀善簿。其輕事小事，許本約和處，以息訟端。大善大惡，仍季終聞官，以憑獎戒。如惡有顯迹，四鄰知而不報者，甲長舉之，罪坐四鄰；四鄰舉之，而甲長不報者，罪

坐甲長；甲長舉之而約正副不舉，掌印官別有見聞者，罪坐約正副。

如此嚴行，則一人罪犯，九十九家之責也。九十九家耳目，一人善惡之鏡也。平居無事，則互相丁甯，一有過惡，則彼此詰責，白蓮妖術，奸宄兇民，何所容其身？出境爲賊，在家窩盜，何所遁其迹？地方安得不輯甯，百姓安得不寡過？刑清政簡之效，可以漸臻，知禮畏義之風，可以日長。此目前第一急務也。」

觀明代之鄉甲約，其精神，則在合政教之旨爲一體，而組織之形式上，則在綜鄉約與保甲爲一條編，故能使用持久，且期普化。

D. 清代鄉教之重視——清代鄉教之意義，主於聖諭之宣講，與從來之內容相異。順治九年，欽頒六諭，特命地方官督同紳士父老，講究奉行，其文曰：

一孝順父母，　二恭敬長上，　三和睦鄉里，

四教訓子弟，　五各安生理，　六無作非爲。

此六事者，不啻爲鄉約之條目，而爲鄉人遵式之訓諭，以事講勸力行。至康熙九年，復諭增條目爲十六款：

一　敦孝弟以重人倫，　二　篤宗族以昭雍睦，

三　和鄉黨以息爭訟，　四　重農桑以足衣食，

五　尙節儉以惜財用，　六　隆學校以端士氣，

七　黜異端以崇正學，　八　講法律以儆愚頑，

九　明禮讓以厚風俗，　十　務本業以定民心，
十一　訓子弟以禁非爲，　十二　息誣告以全善良，
十三　誡匿逃以免株連，　十四　完錢糧以省催科，
十五　聯保甲以弭盜賊，　十六　解讎忿以重身命。

由各地方官普諭宣講，更依所轄村鄉，分別組合，各各督勵施行，以期普及。其宣講鄉約之法，卽於同約之鄉村中，擇素行醇謹，通曉文義者爲約正及約副，司講，司書等等，依諭宣講，月逢朔望，集相約者於一堂，先向聖諭牌位前行跪拜禮，禮畢，由司講講讀聖諭。三年之間，約內無爭鬥情事，及其他罪犯者，則約正之勸導爲有效，州縣官舉以申告，以定褒獎。地方官各自考其成績，製成諺語，或譜作歌謠，以資宣傳。

要之，清代之鄉約，重在以上諭爲宣導，而目的則趨於收教化之效，此與前代不同。且同約者相互間之協定，其規約之主權，不屬於組合份子，而屬於改治上層勅諭之意旨，此亦爲特異之點。

（三）朝鮮鄉約之爲用

吾國鄉教之政，既已述其概要，明其關係，茲當論及朝鮮鄉約之設施。

當朝鮮中宗時代（卽日本後柏原天皇朝），慶尙道監司金安國，有「諺解呂氏鄉約」之頒行，又中宗十五年（卽日本永正十七年），大司憲趙光祖，大司成金湜奏請施行鄉約，其後宣祖六年（卽日本天正元年），依三司之奏請，再行鄉約，李珥以實行非時，且以國家之德教未洽，反滋病民，陳論得失，遂中止。李氏疏曰：

「近日羣臣，急請行鄉約，故自上命行之，臣意以爲行鄉約太早，養民爲先，教民爲後，民生憔悴，莫甚於今日，汲汲救弊，先解倒懸，然後可行鄉約也。德教是粱肉也，若脾胃極傷，糜湯不下，則粱肉雖好，其能食乎？」——見牧民心書

按李氏之論，深中肯綮，是鄉約雖用以教民，而先必培養民生之本，故鄉約以彰德化，而其致收德化之效者，尤必謀合於民情，安其衣食，以予教也。故李氏嘗於呂氏鄉約及朱子鄉約，多所增改外，且因時因地，別爲釐訂，皆顯見其合於民生，洽於民情之精神，而彰其德教。如「西原鄉約」及「海州鄉約」，即見一斑。此外同於李珥時代，或後於李珥時代諸家所擬訂之鄉約者，有李滉之「鄉立條約」，柳馨遠之「鄉約」，韓章錫之「關北鄉約」，金弘得之「報恩郡鄉約」，皆不失爲隨時循俗，配制條例，永成鄉塾之禮，因資參佐，一併述之於後，此朝鮮鄉約施行之大概也。

A.李珥之西原鄉約及海州鄉約——李珥字叔獻，號石潭，宣祖六年，雖上奏痛陳鄉約早行之弊，但對鄉約之本旨，及施行效用，頗能明其特性，隨時循俗，因事勢以制宜，故所立西原鄉約，海州鄉約，轉足見其立法之卓越精神。而海州鄉約，尤見精密。

西原鄉約，此鄉約推其施行年代，約當宣祖四年（即明隆慶五年，日本元龜二年，）該約條文款式，其前文，爲申述對於鄉約協定以前之罪惡，不發生制裁之效力，惟許各人改過自新，對於約後之犯行，皆據約論罰。其次，分載條目及鄉約讀法二部。至鄉約中專立條目之辦法，則爲呂朱兩氏鄉約中所未見者也。

條目中之列舉最重要者，即爲役員，其規定於西原境內，設都契長四人，其下每掌（按西原即渭州，州分二十五掌，掌之名稱，約當中國之鄉，）置契長一人，童蒙訓誨一人，色掌一人，以一掌組織一鄉約。又每里置別檢若干人。凡此役員之設，皆依各州郡所轄境內行政區劃之關係，而定其數量。

至於鄉約中規定約文之要項，分善惡籍，制裁，爭訟，協助，婚嫁，教育，喪葬等類。

善籍惡籍——善籍與惡籍，由有司備置，色掌，別檢掌之。同約之人，如有善行或過失，隨所見聞記入，以昭激勸。此二種籍簿，均於每年四季之孟月，當集會之日，披露於衆，即席推獎論罰，幷示公允。

制裁——都契長於每年召集契長一次，協議約法。契長有行爲不正者，都契長報官，並改其職，色掌，別檢有不正行爲者，契長糾察之改其職。

都契長報官之事，以參與議事之都契長，佔全額之半數時，經決定後，始得報官。契長，於每季孟月集會以外，臨時報官之事，得三人之贊成後，經召集同約者商議可決，然後舉報於官。

笞四十以下之處罰，契長有司行之，但案關重要者，必待每季集會論罰執行。拒絕加入鄉約，及文過飾非，或違反規約，屢戒不悛者，報官治其罪，然後革黜其鄉。

竊盜者，及無故屠牛者，治其罪，但已得屠殺之牛，由契長申述其理由具報。

官吏官奴若強至村里，及色掌等侵擾村民者，准一一摘發報官治其罪，無罪被誣枉致受刑罰者，同約連名報官，得申告救助之。

爭訟——同約之間，若有爭訟，契長、有司判其曲直，予以裁制，契長有司開諭，則止訟。若契長有司，有時未能獨斷，同約中之重要者三人以上會議，分別解釋開諭，明其曲直，倘有不聽者，卽爲非理好訟。情節重大者治其罪，輕者登入惡籍，以爲鑑戒。又鄉里中能自處重大案件者，俟裁斷畢，報官備案。

協助——一家患病，以致農事荒廢者，同約之人，應協力扶助之。

婚嫁——女子之貧而不能具嫁者，報官給予裝奩，同約者，得爲相當之扶助。

教育——年三十以下者，習讀小學、孝經等書，不讀者，罰之。

喪葬——死而不能葬者，報官葬之。若惑於風水而不葬者，以迷信異端論罰。喪事設用杯盤，禁止飲酒，違犯者，以蔑視禮法論罰。

同約之內有喪事，約內之人，各餽米一升，生芻一束，爲賻物，埋葬時，各出壯丁一名，助理其事。

若夫鄉會舉行讀約法之儀式，與朱氏晦庵所定者相同，惟集會之期，定爲每季孟月之朔日行之。他皆不贅述。

海州鄉約者，亦李氏在海州所立之鄉規也。立約凡例計十八條，大體較西原鄉約，多發會誓約一項，餘則大同小異。

B.李滉之「鄉立條約」——李滉字景浩，號退溪，一號陶叟，其鄉約之原名爲「鄉立條約」，創立於明宗十一年，（卽明嘉靖三十五年，日本弘治二年。）約中列舉事項凡二十八條，凡乖德教，亂風俗之事，例在嚴禁之列，有極罰，中罰，下罰三種，所謂以重典者是也。故李氏之鄉約，着眼於鑑戒懲罰，與呂朱諸賢以教化誘導爲主旨者，異其趨向。

觀其「鄉立約條」序中所稱人或有以余不先立教徒用刑罰，以疑之者。不知孝悌忠信，乃人之本性，萬人必具者也，譬之國家既設庠序之教，以導之於善，又奚必待余別立規章為哉？故今凡吾鄉之士，應本性理之學，遵國家之法教，在家在鄉，彝倫攸敍，斯為佳士，倘或不知自覺，犯義侵禮，敗壞我鄉俗者，是天之弊民，罪不容誅云云。可見退溪之鄉約，純然以刑立教，非以教立教，雖祖述朱氏但不拘其體製，備鄉約之條款，而具保甲之精神，此亦為別開生面，而足資注意也。

C. 柳馨遠之鄉約——柳馨遠號磻溪。其所立鄉約，有前後二部，前部載鄉約之全文，後部載鄉約之事目，即合朱子，李栗谷，兩家鄉約之精神形式而組成者也。其鄉約中載柳氏原記云：

「朱子增損呂氏鄉約至矣，但其書，本為士類私相約束者也。若自國家申明教條，使州里士庶，無不興行，則其間節目，有不得不變通者，是以近世儒先，有志於教化者，皆有所損益，而詳略各不同，今後稱取周禮，鄉三物鄉八刑之意而參以退溪栗谷約條，定為條目。」

觀此，可知柳氏鄉約之所自，及其立意之所在矣。其鄉約中列舉「鄉約事目」，計分

役員

都籍

鄉籍

講約

契——亦稱洞契。（卽每二三個內聯村之稱）

契長

契籍

以上爲約中組織之事。

賞罰

爭訟

嫁娶

論罰——（按此項係指違反婚娶禮制之處罰而言）

告訴

救濟

殺牛

社倉

以上爲約中訓敎之事

玆數事者，有爲前此之所無，其特立獨異之處，至堪足錄，如「殺牛」一項，從無列入鄉約，懸爲禁例者，又如「社倉」一項，古多另立一制，不列入鄉約範圍，此皆柳氏立約之精博，而有以超越於他家者也。又其約文之末端，於地

方胥吏，鄉里緣根，藉約作弊者，亦立簡言，懸爲告戒，略云：

鄉約之設，旣爲尊重，而約法又嚴，倘或因緣憑藉，擅作威福，或設使民戶，以濟私事，或徒尙言議，反長繞競，或、持官府長短，剸成倒置，則其所以擾小民，害國政，有不可言，豈不爲一君子之羞乎？若有如此事，一一論罰，切勿饒貸，甚者自有國法，告官論律。

冀期於鄉約之必行，行之必篤，設意精微，用心良厚，可謂盡矣至矣。

D. 韓章錫之關北鄉約——韓氏此約，爲官咸鏡道觀察使時所立，錄韓氏崇禎五年跋文，（按卽朝鮮仁宗卽位之十年，日本寬永九年，）略稱：

近來關北一省之風尙漸趨變化，利慾滋長，爭鬩習訟，有加無已，爲此制定此約，爲之教化，頒印諸邑各里，每月朔日，以里中長老率其子弟講論旨義，解釋音讀，使知孝悌之道，悉在於此。

其約書稱之爲「鄉約講義」，大率參合李彥迪，李滉，李珥諸鄉約之意見，更益以趙重峯，對鄉約論疏中所陳各點，餘則大同小異，無須贅述。

E. 金弘得之報恩郡鄉約——金氏鄉約立案之年日，爲英祖二十三年（卽日本延享四年）守忠淸道，報恩郡而作者，其約文之構成，卽序中所云：

「是故呂氏旣條定鄉約，而朱子又增損之，我李栗谷先生又行之於數處，當今之時，欲變今之鄉俗，舍是法何以哉？肆余以栗谷所修鄉約爲主，而參以邑中風俗，條成約法而施行之。」

是也，又鄉約後之附錄更有農桑之勸課，流亡之救濟，家畜飼養之獎勵，男女婚姻年齡之限制，未成婚者之救濟，奢侈之禁止，節儉之獎勵，植樹之獎勵等項，皆屬民政上最緊要之政策，亦可為注意者也。

（四）刑教兼施之關係

綜上諸家鄉約，其效果與實施為如何，吾人當可審知，無待贅論；然究其結果之良否，實繫於行之者之是否得人，如丁若鏞所云：

「守令之志高才疏者，必行鄉約，鄉約之害，甚於寇盜也，土豪鄉族差為執綱，自稱約長，或稱憲長，其下有公言，直月等名目，專擅鄉權，威喝小民，討酒索粟，其求無厭，發其隱慝，受賄責報，所至酒力淋漓，在家爭訟紛紛，役屬恐伲、借助耕耘，官又以訟牒委之鄉約、使之查報，其恃勢作奸，無有紀極……由是言之，鄉約不可輕議，熟講精思，乃可行也。」——牧民心書

其言雖未足據為定論，然亦略見鄉約流弊之一端，是又為牧民者之所當注意者也，

總之，鄉約之始創也，本於勸善懲惡，以齊民教民，育民化民，而其基始之所託，則在戶口之編組，必使之相助，相成，相察，相勸，乃可收移風化俗，齊物軌衆之效，此其一貫之作用，即為表現相團結，相互助之行為。所謂相保，相訓，相佐，相交，刑教兼施之保甲精義，正與此相符。保甲之於鄉約，其有以總一條編之必要，其法意，其精神，固未可以後世徒重與刑者，而片面視之也。此又為牧民者，更當體察之端！

# 第四章　吾國自治之體制與保甲

## 第一節　吾國夙稱自治之性質

吾國之自治夙所稱者，不外兩種形式：一爲依社會性質而結合之團體，如會館公所等是；一爲按地域情勢而形成之組織，如鄉村里閭等是。斯二者，前一種之組織成分，太半基於人的職業關係，或地緣關係而結合。後一種之組合條件，完全因一定地段內之民族血緣關係，或政治關係而組織。故前者每屬於個別的流動份子，其組織團體之發展，雖易足滋蔓，但不必隨地皆有。後者則屬於部份的安定份子，其組織團體之發展，恆因生存上之必要，隨在皆成爲自然結合，且爲國家政體團系之始基。蓋前者因時而具有輔助社會，推進一切之功能。律者則有永久協助官治，維持地方之作用。如城市集鎭，前者治理之效力爲多，鄉野農村，後者維護之實力最大。中國人民，所認爲由修身而齊家，以至於治國平天下之政治哲學，與夫依以建立社會組成國家之法治觀念者，俱不外以此範圍，爲出發點也。

中國社會發展之形態，迄於今日，仍爲一農業經濟社會，一方國人受封建思想之因襲，宗族觀念與地域觀念，非常濃厚；一方國體受傳統的官僚政治之支配，對於民主政體漠視不覺；加之在另一方面，教學上之農本主義，與

政治上之農本主義，亘數千年而不變，所謂重民者，即所以重農，四民之中，教之者莫先於士，養之者莫重於農，而工商爲下。蓋其所以重農之觀念非僅爲闢地利，殖嘉穀，立學興教孝悌力田，修齊治平之道，悉於是賴。凡此種種，皆足使國人長囿於被治地位，無由誘其自治思想之奮興。故以國人夙具之自治觀念，方諸近世歐美之自治意義，殆不可同日而語。所謂中國歷史上之地方政制，與人民心目中認爲有自治性質之含義者，揆其初衷，全不過迫於環境的要求，或人與人的支配作用以產生。若云民治，則似是而實殊焉。

從中國政治體系，社會經濟以及人民與國家之關係諸方面立論，吾國由來之政制，既莫能除去封建與宗法之色彩，則下層政治設施，其爲官治擁護之工具也明甚。人民既不解自治之爲何物，則其一切之所以演具之方式，亦只有社會之下層組織，而無下層民主勢力之培植。此無他，實由於武人，官僚，貴族，豪紳，相互爲用之手段，以制立權法，以治理民事，爲其幌幕耳！故所謂地方制度，謂其由政治勢力之演變發生則可，謂其由民治能力所胎育則未也。此吾人研究古代地方制度者，宜有以注意者在。然而民主政治虛僞之弊，有時實甚於專制，而開明專政之法制，亦或有時較利於人民，此固係諸人與法的本身問題，但「法」實較「人」爲少耳。有善法而非其人行之，其法終於疲弊；反之，苟得其人，法雖不備，亦可演具良模，此固不易之論，而莫或否認者。今以法論法，依事論事，証之史跡，則中國之地方政制，正亦不乏研討之價值，保甲制度之爲他動的自治，其於古代制法之旨何傷？

吾人生於社會，育於社會，而爲社會之一構成員，終不能自拔於社會以外，而創造之者，以其一切思想行爲，無不受社會環境之影響使然，政治變化，其理亦同。蓋政治思想與政治制度之發生，亦無不感於環境之應付，其不能

逃出國家社會別創政體之理至明。社會學者之國家論，謂國家發生之根本原因，由強者以制弱者，且使用嚴密組織之統治方式，以攫取其利益。積習相沿，攘奪不已，於是對於政治手段之採用，較經濟手段爲急，且亦較經濟手段爲易。故將來之國家，必由政治手段之結合；達於經濟手段之結合；由國家而變爲社會，成爲謀全民福利之機關，已無疑義。夫由國家進於社會，其經過之階段，世界各國，進化情形，皆各具先後緩急之差，然其必由斯道，以終於大同，則可期一轍。至於中國政治的民治政體，在昔無聞；中華民國以還，亦徒具其名而已。若云社會的經濟的民治主義，唱和不乏其人，事實與理論，截然相謬者，隨在可覩。故處於是種情況，政治上之法制精神未立，則民治運動的保障何所憑依？民權的民治主義不與，社會的與經濟的民治主義，夫何望其實現？此所以在中國社會史的過程中，自有別於他國者。故居今日而欲圖中國民治政體之實現，至少應體察國家自身之個性，環顧客觀之情形，民族性之特質，社會經濟之背景，與政治組織之基體，窮源竟委，剝繭抽蕉，立政制之所宜，期爲印證，而以時利導社會生活向上的進化者方可。本固有之善政，以兼合人之所長，庶隨聲學舌與削足適履，倡流言以惑世之政客，無以爲詞也。誠如是，則所謂適合於中國國情與中華民族性之民治政制，乃可建立，而期於粲備。然則保甲之制，又豈可廢？

## 第二節　吾國地方自治制度特徵

關於社會的，經濟的民治主義，稽之近世各國，迄無實行。政治的民治主義，英美兩國，則較餘者爲優。論其原因：一在民治發達史較久；一在民治發展力甚強。故其由下而上之小組織，星羅遂廣，由小而大之團體，積累漸多，民治

勢力之培植旣厚，斯其結合之團體兼備權能。故如各種同業聯合，或地方自治團體，靡不賦具機能，成爲有秩序有組織之集體，非朝令夕就者可語也。

蓋吾國之所謂地方自治，實爲「地方的自治」之性質，歐西諸邦之所謂地方自治，乃爲「地方的團體自治」之性質。若以之用於中國，其勢固不同，其理亦有可論：

一、中國創造共和歷時短淺，不比歐美陳年老病，著手成春，自無若是之易易者。

二、中國社會史的現象，在上爲極專制之政府，居下爲極放任之人民，人民與政府關係，除納稅訴訟外，幾不相過問，而政府管理人民之責，亦遂疏淡空泛。

三、工商業不進化，與民族觀念薄弱，因之人民彼此關係，僅有零星之組合，乏一致偉大之團結力，正如一盤散沙，無緣聯貫。

有此三大原因，故中國之民主政治，十餘年來，仍虛襲其名而專制其實，至於社會的經濟的民主政治，其距理想世界，正不識有幾何道里計也。

又在此極端放任政策下之政府，與極端自由成性之國民，兩相對映，故政府對於人民痛苦，日趨於漠視不覺，人民對於政府之信仰，亦日趨於冷酷忘情；尤其在患難方般，呼號無路之人民方面，爲適應生存條件之需求與必要，出以自衞自守之方策，乃爲當然之事焉。如鄉村有神社有團練，市鎮有會館，有善堂，以及義學公所等等，皆卽爲類似自治團體之組織，此又無不可以證明其意義，與見其以「鄉人治鄉人」之能力。故中國之民治制度，固不可

謂無歷史上之基礎，而其所自用以圖治者，初亦惟出於自救與自保之義務心，佐政府以治理之責，恭於向上之誠，非用爲干預治權之謀，殆已明甚！

中國之民治制度，其意義上特點如此，其形成之組織，自亦不能離封建宗法之觀念而別具精神也，其理至明。故欲了解中國自來自治制度之特徵，非將各種團體組合之性質，加以分析不可。蓋中國不乏自治事業，惟鮮有統系之成文法例，因制度之無以確立，而一切社會事業之興廢存亡，隨時勢推移轉變者，所在皆是。舉其事例，約有數端：

一、會館或同鄉會——此種組織，多屬地域觀念組合，且多會長制。

二、各種職業公所或糾董會——此種組織，多由同業關係，或地緣關係結合，其所處理之事務，有時及於地方公益。

三、社倉——如遇荒歉借領者，每石收息穀若干還倉，小歉借領者免佃其息，捐穀者聽，由紳耆主持，官爲監督。

四、遷善公所——輕微犯及不良少年入焉。

五、育嬰堂——一產三孩之津貼，及容留棄兒與迷失之孩，其育法有外領內領：外領者，由乳婦領出堂外撫養；內領者，即僱乳婦於堂內養之，長成而後爲謀得所。

六、義學——里中有貧寒弟子無力就學者入焉，書籍紙筆墨或亦由校中給與。

七、清節堂或卹嫠會——寡夫而無力自給者入焉，或對於守寡者按月給以錢米。

八、施醫局——對於貧病者施醫藥或施種牛痘。

九、埋葬局——專埋義塚內之屍骸，及無主收領之屍棺，於每年一定期內，收而埋之，或對貧病身故者，施與棺具。

十、平糶局——每遇穀價暴漲或荒歉之歲，由紳富臨時設辦。

十一、施粥廠或施衣施燈施米之類——此類多出於個人自營，普通於冬季至春初行之。

十二、義莊——有有限制與無限制之別：有限制者，必以族中貧乏不能自給者，始給以米錢；無限制者，關於族內之人，概給以米錢。

十三、旅學——旅中子弟，皆得赴塾就學，或給以學費。

十四、太平水龍——由里坊集資公建，貯水於街坊之隙地，遇有火警，即以資救濟，其規模大者，雇有額定工員。

十五、神社——如土地社觀音會等，雖以崇神設教，而每年藉此集樂，以處理其村里間之公事者，亦恆有之。

十六、團練——此類組織之方式甚多，皆用以防匪盜，或依一定之正式兵制編法，而略具小規模，或依抽丁之辦法，以農村之器具爲其武器；或重操練，或重夜間巡更。其名稱有民團，保衛團，團防等等之目。

十七、各種舉會——依一定之人數，爲經濟上協濟之團體，頗類近日定期儲蓄之方法，收會集款之次敍，有

「搖」「攤」「標」各種方式，因地因人而不同。

以上種種，皆爲地方人民治理其一地方所創置之事，舉其凡例而言者也。此在中國歷史上，向以慈善事業目之，或稱爲義舉，競誇美德，而不知其爲自治能力之所自始也，以提倡之，改進之。此類創辦事業之種類，指不勝數，民國以來，均尚有其遺型可考者，凡此俱足以證明中國下層社會之人民，在政治力以外，尚不乏多種自治事業之基礎，且有未成文法制之雛形在焉。綜觀各種制度，雖亦含有政治的或經濟的民治意義，但其出於封建或宗法之觀念，又爲一般性質之所同，故「民主」意義，尚不顯著，蓋中國所謂之自治制度者，旣有前述之二大體系，而此二者，又各備二者之形態，社團的自治，行於以人所組織之團體，地域的自治，行於土地區域上之團體，前則缺乏縱的系統，後則缺乏橫的組織，故二者之效用各殊，而不能綜合的成爲一健全之制度，以樹立全民政治的體系，不無可惜！但又自另一方面觀察，諸凡事業創設之動機，則不外「保」與「育」之二種觀念，而此「保」與「育」之作用，亦卽爲對於維持社會之安寧，保持國家之秩序爲目的，故一方有消極之救助，以實益的扶人民之自立，一方又爲積極的防衛，使各安士樂生，基於斯二者以爲自治事業動機之發軔，中國人民之自治制度特徵之所自，益可以觀矣！且處順境以教育爲原則，處逆境以防禦爲原則，互相爲用，所謂相保相教相助相成之義，已又無不出於生存的條件中。故中國人民自治事業雖多，其制度上運用之精神，亦惟發軔於鄰閭團結之效用而已。倘鄰閭不能互信互助互救互愛，本團結之精神以利事功，則所謂義舉，無由致與人自爲政，亦若散沙，夫何修齊治平之足云！

## 第三節　基於村里制產生之保甲組織

人類團結，天性使然，証之中國千百年來，行於村里制中尚存弗替之保甲法，其理尤顯。中國村里制度發展之狀態，太半出於部落觀念之組合，其去村里社會化之組織尚遠。如普通村鎭，以姓氏爲名，張莊李巷之目者，所在皆有，斯其顯例。蓋其村落之所由成，出於一家族人之所集合，而中國之家族制度，至今一仍本家長權爲中心，故由血統關係以結合之村莊，非經長期之政治變化，或經濟變化，以團結擴大者，則鮮克爲市爲鎭焉。

又按原始村莊，依家族本位，與勞動組合之故，因其內部分工，遂促進男子職業之分化，與奴隸制之興起；因其外部分工，遂促進村落之聯盟，確立國家組織之基礎。故此村的組織形式，遂有若干種類之變化：有以人口增加之關係，移徙他處，自成村里者；有因封建制度之建立，或大農之崩潰，而自闢新土者；有因勞動種類性質之同異，互相集合，組成村落者；有因交通之利便，或食料之覓取，彙集一處，以成村落者；有因外籍人士之漂流寄寓，新成村落者；有因繁盛都市之衰落，漸降爲村落者。此又爲屬於人爲的村落，與原始村莊組合之意義不同，雖同名爲「村」，其演進之途徑，實有殊異。以上，不過就村里組織，一般之進化形態而言，尚未言及每一村里內，行政系統之剖析，而明其關係。論及此種問題，各地恆因風俗習慣，政治文化而異，若以吾國村里制之產生而論，殊與各國不同！不僅此也，所謂村里鄉閭與軌伍保鄰諸名制，皆各有其組合義意與特性，故在中國村里制中，已具有兩重階段之組織；卽由村之集團，擴而爲里爲鄉爲鎭爲俗，成爲一階段；由村之集團，等而下之，有軌有伍有保有鄰有甲，又自成爲一階段。

此中國村里制具有之特徵，而保甲制度，又爲村里制建樹之基礎，不可忽視者也。

吾國村里制之歷史，自周迄於今世名稱制度，雖有差異，約示其等級，則不外「村，」「里，」「鄉，」「鎮，」「閭，」「廂，」「坊，」「城，」「圖，」諸名目之轉變與取捨，或人口數量之比較，地域大小之差別，聯村範圍之廣狹，以分別應用，各適其宜而已。此種體例之創製，初固無合理之器準可言；但此類名稱，在事實上，大率以村的命名爲定制。而爲「村」以上「縣」以下之一階段之組織；至於「軌」「伍」「保，」「鄰，」「甲」等名制，則爲小於村的命名之組織，而直接以「家」或「人」爲組合之單位，故此類名稱，在事實上，又大率居於「村」以下「家」以上之一階段中之組織焉。

總而論之：前者爲表示「村與村」間之地方行政體系的方式；後者爲表示村內之「家與家」事務處理體例之方式。若更以「村」作本位而言：前者爲外延的，上傾的政治組織，後者則爲內蘊的，下層的社會組織。二者不同的特性，已至明顯矣！又自吾國之歷史上考察，關於一切鄉村制度之記載中，屬於村以下之組織者，恆略於村以上之組織，此亦可以證明，古代對於村里制建樹之基礎，不能認識！而其不能切實注意之原因，蓋只知有村里之治，而不知有保甲之治，只知有村里之制，而不知有保甲之制。故政令下達，遂僅及於村之一階段而止。然其所以如此者，實以其所認爲地方政制之目的，在於官吏與人民使有聯絡之機會，而便於課稅察奸之用；意以民治補官治之不足，非欲以民治之力，期健全之發展也。以是，其所圖謀於地方行政者，亦惟及於村而止。村以下組織之有無，與如何建立方式等問題，固非其實際上之所需耳！歷朝除周齊宋清諸代，知稍有注意外，餘皆重村政，而不重軌保聯家

之政，重州縣之官，而不重里甲之長。民治精神，遂無以憑依發展，斯亦一因。要之「村治」與「保治」其性質相較，固各相異。訓民以政之效用，則大相逕庭。重官治而不重民治者，只知州縣爲親民之官，而不知所以親於民者，不在州縣之令尹，而在鄉村小吏矣！重村治而不重保治者，只知卒吏足以爲役於民事，而不知所以爲役於民者，不在於半官式之卒吏，而在保里之長矣！重人治之政而不重法治之政者，只知村里之長，與人民有切膚關係，足以爲政教於一方，而不知所以發揚人民自決自覺之精神者，不在人存政存之村長里長，而在小於村里之保甲組織，足以使人民具互保互教之用，收什伯運持之效在焉！故分州縣以官治，不如使州縣小分之爲村里，而假紳者以治術之爲略愈。如慮士劣之魚肉吾民，而不足以恃也，則又不如按村里之組織，而復小分之爲保爲甲，施以比戶聯家之政，予民以自治力行之機，翻爲治本之得計矣。凡此皆可證明保甲組織，在村里制中，具有特立之地位與精神。吾國村里制之產生，人第知具「分治」之義，而不知「予民以治」之義；第知具佐助化理之所不及，而不知奠全民組織之基礎者在此。此皆忽其表而忘其裏，視其上層而忽其下層也，故析論中國村里制組織之方式，應分爲二階段察之。

村里制之整體

縣

↑ 村里制之上截組織
其名稱如閭鄉圖⋯

村

↓ 村里制之下截組織
其名稱如保甲鄰⋯

家

因爲，所謂村里制度者，實統括縣以下，家以上，一切鄉事治理之體系而言。而保甲制度者，則又爲指村里組織之下層制度而言之也。明乎此，基於村里制而產生之保甲組織，可以釋其要義，闡其精旨矣。清劉淇云：

「縣何以里？里何以長？所以統一諸村，聽命於知縣，而佐助其化理者也。每縣若干里，每里若干甲，每甲若干村，如身之使臂，臂之使指，節節而制之，故易治也」——里甲論

此爲重視村里制上截組織作用之說，非明其全義而云然。沈彤保甲論云：

「保甲之設，所以使天下之州縣，復分其治也。州縣之地廣，廣則吏之耳目有不及；其民衆，衆則行之善惡有未詳。保長甲長之所統，地近而人寡，其耳目無不照，善惡無所匿，從而聞於州縣，平其是非，則里黨得治，而州縣亦無不得其治……天下無一家一人不治焉。」

此爲解析村里制下截組織機能之義，非合上下相關之用而論之也。

夫使天下之州縣復分其治，保甲組織固具備其作用，使村里長聽命於知縣，佐助其化理，保甲之體用，亦備有機能。但若徒有村治而乏保治之政，政令下達，限於村的集團而止，則民意發揚，正復慮劫持操縱之嫌。今以下截之組織，補上截之組織，並行輔進，村里制之健全作用，自可以覩。更有進者，舉其效能而言之，不僅使家與家之組合嚴密，以歸於整飭，且使放蕩烏合之人羣，親善互信，而爲有組織，有步伐之行列，則民衆之組織，遂均爲軍隊化矣。魏源云：

「保甲之制，以兵法部伍其民。凡審丁查賑詰盜，皆賴以行，而施之守城尤急，以肅號令，以均力役，以稽奸細，

以愼火盜。」

是保甲制爲足補村里組織之不逮，其理至顯。使武力爲民衆的武力，時至今日，捨保甲莫由。使村里自治遂健全之發展，時至今日，亦捨保甲莫由矣。保甲組織上之根本精神，卽在於是。

至於近日地方自治，與保甲法制精神，有無異同之點，於下節論之。

## 第四節　「保甲」與「地方自治」名制之異同

「地方自治」之名詞，吾國於古無有，近世始聞。國人夙昔所認爲自治制度之性質及特徵，前篇俱已述及。足見以地方人治理地方事務之諸種組織與體例，皆有相對之理論可尋，所異者不以「地方自治」之名名之也。此種他動的自治事業，其最足以表現人民理事之能力，與夫政治之體系者，厥爲屬於地域的自治性質之村里組織制度焉。

地域的自治性質之村里組織制度，在趙宋以前，無法定之名制，足以概稱。其後乃定保甲之名，又其後乃有「地方自治」之名詞出。實則昔之保甲今之地方自治，二者組織上之意義，運用上之效能，蓋若一物體而二名矣。所謂保甲之實用，卽爲使各地方之人民，具法定之組織系統方式，各就其區域內，而謀公共利益之事務爲極則。故雖在事實上，以民治輔佐官治，不爲法律上所認爲有團體獨立之人格，以爲確定其事務權限，財產獨立之條件。然在理論上，固已吻合於十八世紀前，英國自治思想。是以謂古之保甲，爲代替今之「地方自治」之名稱，在中國之

國情下，固無不可也。

按宋以前地方自治之組織方式，曰鄉比，曰伍軌，曰鄉亭，曰圖保，曰伍保。自宋至清之中葉，地方自治之組織方式，大率名曰保甲。光緒末年籌備立憲之名，始訂城鄉自治章程，「地方自治」之名詞，乃由海外以傳播中土，究其對象與內容，不過別州縣府廳與城鄉村鎮，爲政治體系上之兩大階段，更綰飾以一新名詞而已！與昔之不以自治爲名者，只多出某種之抽象觀念，倘人之認識耳。近日內政部，更定自治法規，縣以下之自治區域，曰區，曰鄉（鎮同級），曰閭，曰鄰。此又爲襲自治之冠冕，而暗遵保甲之型式，故有以村里制包括保甲事務之規定。觀十八年三月五日內政部函復中央宣傳部，對於保甲運動之意見，其一曰：

「查保甲之法……歷朝相因，奉爲成規，……在當日認爲切近民治，可稱完善之制。方今訓政伊始，促進自治，欲求全民運動發展其自存自衞之決心，自應取舊日良法美政，重新推行，順應人民之心理，以促其實現。」

又曰：

「惟今昔異宜，形勢各別，揆諸現在情形，似乎保甲之名稱，不妨援用，以引起人民之觀感。而其規制設施，則不得不隨時變易，按照今法，以適合時宜。敝部前爲地方行政統一起見，曾本舊時保甲遺意，於編制縣組織法時，詳定村里閭鄰規則，暗寓保甲之法，以爲自治基礎……是以今日之村里制，卽無異改進之保甲。」

由此可知吾國今日之地方自治，雖美其名爲村里制，實則以保甲爲基體也。且又視保甲爲保衞，以爲有別於地方行政之術，不察保甲制之效用，惟明保甲法之機能，故有以「村里制於包括保甲事務以外，仍有其他工作」

〔詳見內政部函復中宣部文〕之誤解。實則昔之保甲，今之地方自治，不僅其事務之範圍，組織之意義，固甚相合。卽依「地方自治」四字名詞之產生，與代替保甲名稱之經過，以證論法制規章之內容，亦在在足資比較，而可以明其關係。

考清光緒末，因預備立憲，設憲政編查館，始訂自治章程，分自治為兩級，以城鎮鄉為初級自治團體，以府廳州縣為上級自治團體。三十四年頒城鎮鄉地方自治章程，宣統二年，府廳州縣地方自治章程告竣。其時雖分鄉投選董事，幷設議事會為決議機關，但所委鄉董，多屬豪紳，人民對於選舉，亦無訓練，所選議員，率為狡黠者壟斷市利，是徒具自治之名，厲行官治之實而已。民國元二年間，晉滇蘇浙諸省，力復更張，亦僅依前清章程，略加修飾，洪憲事起，地方自治事業盡棄。迄民國八年九月，北京政府復頒縣自治法，十年十月頒行自治及鄉自治制，是皆徵具紙上之規模，而罕覯成效者也。此後政局不定，各省市區自治法規之自行頒訂者，大有一時風起雲湧之象，「地方自治」遂為軍閥政客藉口割據之唯一美名詞，發揚民治之義，固已失之殆盡！所謂使民相保相育相救相成之教，亦復淪喪。國民政府奠定國基後，厲行訓政建設，中央黨部於十七年十月，頒定下層工作綱領，以七項運動為努力地方自治之事業，保甲運動，遂為安定地方秩序之要圖。是「地方自治」之工作漸趨充實，而吾國固有之保甲制度，乃能相得益彰，相生為用矣。

由以上之論證，可知吾國地方自治名詞，實為晚出，而其法制之實施，實亦未能超越保甲制度範圍以外。故昔之保甲與今之地方自法，蓋已具一而二，二而一之關係，茲將各省市地方自治規程之內容，析論其要點，與保甲制

中有相關者，別其人選問題，村治問題，經費與其他職掌問題三端，列表以見梗概。

## 各省市地方自治規程內容解析表

### （一）關於街村長副者

| 省市別 | 資格之制限 | 產生方法 | 職權 | 懲獎 | 公給 | 任期 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 山西省 | 民六年時規定年在十三歲以上無嗜好樸實公正通文義有不動產千元以上得選為村長村副規定不動產五百元至民國十六年改正年齡二十五歲以上取消不動產一項添加現有職業者 | 規定由村民加倍選出送由知事選任呈報上級官廳備案 | 一・行政官廳之委任事項 二・村民會議之議決事項 三・一切執行事項 四・職務內之處理狀況及廢止事件之報告 | 有勞績者由縣呈請給獎如違抗要公或藉端阻撓者得由縣知事呈請撤換 | 依各村慣例但旅費均須支給 | 一年連舉得連任 |
| 雲南省 | 識文字任公職納稅二元以上辦公益事業著有成績者 | 由村民每百人選五人每增五十戶加議員一人但至多不得過十六名由議員選舉議長村長即由議長兼充村副由議會在會外中選充以上均由監督機關加給委任 | 一・執行村議會議決 二・籌備村會選舉 三・管理自治經費 四・任免員役 五・陳述於監督機關 六・提出議案於村議會 七・答復監督機關 八・處理村內臨時事件 九・其他職權內事件 | 待遇村長副辦法尚未頒佈 | 得酌給公費由村議會議決呈請監督機關核定 | 任期二年連舉得連任但不得過三次 |
| 江蘇省 | 年在三十以上無嗜好具下列資格 一・樸實公正粗通文義 二・有正當職業 | 由市鄉局長於村民內加倍選保呈請縣長揀委兼交民政廳備案 | 定四項與山西省略同加宣傳行政官之委託事項 | 與山西省同 | 無給職得支辦公費 | 任期一年得連任 |

| 浙江省 | 年在二十四歲以上公正爲人所信賴者並有限制十四項惟鄰長可不識文字 | 閭長及街村長副均由街村鄰長集會選舉呈報市縣政府備案 | 定五項與山西江蘇略同 | 如有不稱職者由鄰長會議決罷免違背服務規律者由市縣政府撤免 | 義務職辦公費可列入預算得街村委員會之核准 | 任期一年連舉得續任一次 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 江西省 | 二十五歲以上無嗜好樸實公正信仰本黨粗通文義者 | 同山西省 | 定五項與山西江蘇同 | 與山西省同 | 與山西江蘇省同 | 與江蘇省同 |
| 天津特別市 | 年在二十五歲以上餘同江蘇 | 由街村市民會議加倍選出由公安局轉呈市府擇委 | 四項同山西 | 失職時市民會議得罷免之 | 未規定 | 未規定 |

## （二）村民與村自治事項

| 省市別 | 村民年齡及其限制 | 村民對於四權制度之運用 | 村公所或村議會 | 村民大會及其他 |
|---|---|---|---|---|
| 山西省 | 年在二十歲以上無品行不端特種嗜好精神病曾犯刑事尚未復權等項但每戶一名 | 直接推選鄰閭長並加村產生村長副列席村民會議有討論及創制權 | 有數公所由村長副及鄰閭長合組如不滿七人者亦得補選村民 | 以村民會議代表村民大會由村長召集之常會每年一次臨時會無規定期 |
| 雲南省 | 年滿二十居住二年以上有職業無嗜好非禁治產及褫奪公權者得爲村選民 | 選舉村議會議員及請願於村議會之權 | 有村議會每百戶選五人有資格上之制限詳村長條 | |
| 浙江省 | | 以居民資格選舉村長間接產生閭長及街鄰長副鄰長集會始有罷免權 | 設街村委員會以街村長副及閭長爲委員 | |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 江西省 | | 加倍選出村長副鄰閭長則由村長選任徵求同意後派充之 | | |
| 天津特別市 | 二十歲以上品行端正無嗜好者均行參與市民會議 | 加倍選出村長副及監察委員鄰閭長選舉法未規定對於街村公約及自始事項有創制及複決權對於街村長副有罷免權但以上三權均須呈由市長核辦 | 有街村公所以街村長副及鄰閭長組織之監察委員會由居民選舉三人至七人組織之 | 有村民會議同山西省 |

## （三）經費舉辦事務及其他

| 省市別 | 經費來源 | 舉辦事務 | 頒布時期 | 備考 |
|---|---|---|---|---|
| 山西省 | 辦公費用依照慣例公擬收支數目隨時列款宣示 | 關村長職權別無規定 | 民國六年頒佈十六年改正 | 分六章共二十二條十六年又頒布附則 |
| 雲南江 | 村有公款私產附捐及特捐酬費及使用費罰金公債其他收入 | 教育實業警察團保水利交通衛生共用營造風俗儲蓄救濟登記統計官署委託其他村務十六項 | 民國十二年 | 共十章七十條 |
| 江蘇省 | 由該管區自始經費項下撥給收支各款按季宣示並報縣備案 | 同山西省 | 十二年九月 | 六章二十五條又同年七月另頒布鄉行政組織大綱 |
| 浙江省 | 街村稅街村財產收入公營業收入使用費手續費及過怠金補助費私人捐款及寄附金 | 清查戶口及人事登記整理土地及開闢荒地修橋岸濬水道及交通保衛及消防清潔衛生育幼養老等公益調劑糧食及積穀備荒教育農事及工商經濟合作儲蓄獎進風俗改善獎進民族精神其他計十四項 | 十七年春季 | 六章四十五條並附施行程序十三條 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 江西省 | 依慣例公推或另行設法籌集 | 除村長職員外別無規定 | 十七年五月 | 七章三十 |
| 天津特別市 | 公所經費由居民擔負 | 同山西省 | 十七年九月 | 七章二十七條暫行條例 |

右三項表解中，是其關於人事問題，職掌問題，經費問題，實多與保甲之法制範圍相合，且鮮能踰越其陳規。

# 第二編　保甲法之形成

## 第五章　周及周以前地方制度與保甲淵源

### 第一節　井田制與保甲關係

古者地方政制，初無一定之規律，僅具沿習運用之精神，故其時恆因人而治，法寬意恰，所用亦宏。後世政繁事冗，法理之應用漸精，制度之倡興益備，蓋人治不可恃，而法乃貴立，亦勢所宜然。今考保甲制度，其演進之跡亦同。宋神宗以前，保甲之名不立，其法意實多蘊存。探其精義，於古足徵，推衍其跡，模楷略備。故保甲一名雖不見著於半山變法以前，然其為用，實宏著於前代之地方政制，是可知者。原夫遊牧之世，民隨水草遷徙，土著甚少。神農以還，漸以行國變為居國，由是安土重遷，宗法社會之組織以起，親親仁人，睦鄰敦族之教，亦以此立。然其所以能保此仁讓之風於不替者，則皆有賴於經土分疆，制畝設井等法之確立，以養其生，以送其死，以塞其爭端，而滿足客觀條件之需求也。客觀條件之需求既已滿足（古代中國社會之組織，雖無確切證據，要亦不外先依多數血統結合之小村落而成，而

此小村落中之村治制度，初亦惟顧於其所在地部落疆界之劃分，及維持其生活，保護其安全之政治設備，使之相安相守也。）則人民居處，有定域而無流移之擾，息作有定時，而無奸軌之行。何者？人民集處轉徙，既無或超出政府劃定之地域範圍以外；而彼此間接近之機會，又復有共井同田，相扶互助之關係，以資調濟，斯善惡隱揚，無所用於相稽相保之政，盜賊驅遣，亦無煩相呼相應之勞。當此之時，故無慮相保，而無不相保；無慮設甲，而殊便於有甲，此無他——

一則由地域上之限制，足以使人民發揚團結互助之精神而有餘；

一則由比鄰出入相望之助，足以制人民匿奸窩匪之患於未覺。

于是，則戶限於籍，籍範於區，區籍之間，釐齊劃一，而人自無以逃匿。地方政制，雖不詳爲規定，但一行井田，則已盡著其效用矣。

此可知井田制行，保甲之義，固原寓於內，井田制廢，保甲之用，方始宏著於外耳。二者名雖不同，其有裨益於社會組織之作用，殆亦表裏先後之別而已。故保甲不必倡導於古，而有宜于今，但亦不必自爲絕古之所無，而攻爲無用之術。今古相證，其效用之大，由來久矣。

至於近世村落邱墟之變化，人煙集散之畸零，僅行此比戶相聯，十人結保之法，已不過謀社會治安政策千萬端之一；而獨或不慮其簡，反病其繁，或奉而不行，行而不力，上下相枉飾，莫知所從，則更無怪盜賊如毛，民無託命之地。

總之，在昔可不行保甲，而今必須有賴于保甲之興，在昔或無用於保甲，今則捨保甲之爲用，更無以樹全民政

治之基，收什伯運持之效，是可斷言。

## 第二節 「八家爲井」之法意

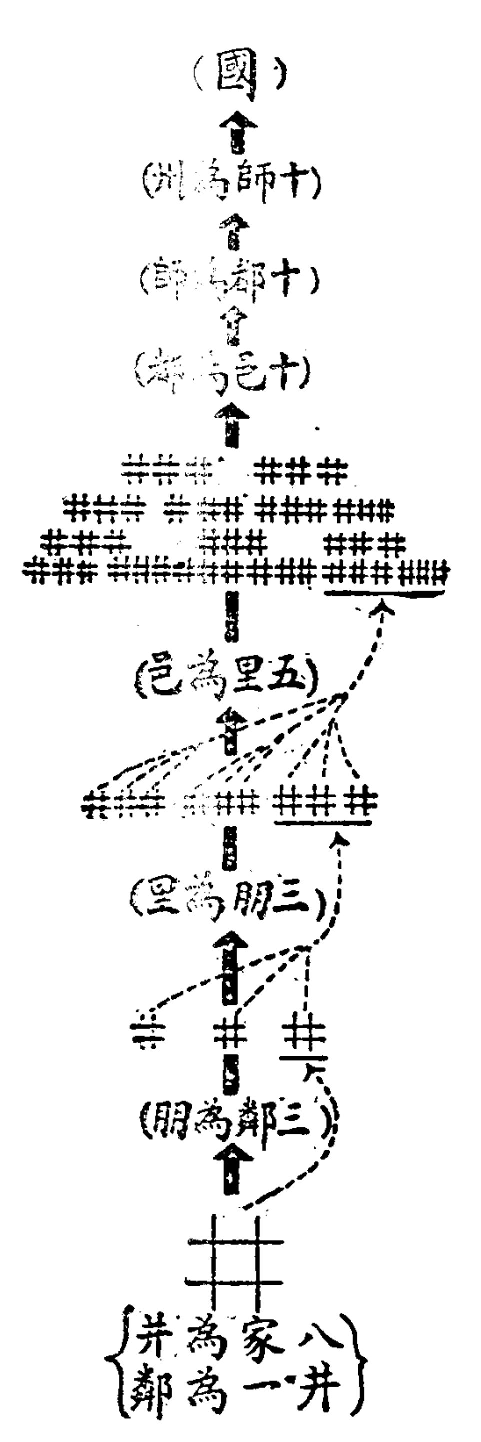
自黃帝迄殷，其時社會漸有農業社會之基礎，而形成宗法之形勢，其政治建立，已由酋長變爲君主，所謂堯舜禹湯，大屬爲貴族政治；一方君權極大，一方社會下層，則以力倡農業爲事。故地方組織，以「井」爲本位，所謂「八家爲井，井一爲鄰」者，卽彼時社會中政治系統之最下層，亦卽其農村組織之基體也。

由井而上溯之爲朋，爲里，爲邑，爲都，爲師，爲州，爲國，國爲統治權最高之機關，高於其他七級之上，君權所在，政令出之。自州以次，皆屬於地方機關，以之治理親民之事，亦卽所謂爲役於民者是也。故通典稱：

「……夫始分於井則地著，計之於州則數詳，……」

可見其時地方組織，實以井爲單位，以州爲終點。然而所謂「始分於井」者，蓋以「井」一爲「鄰，」由八家集處而成之小村落；故以語農村之基體，則「井」是也。基體中之基本組合，則「家」是也。換言之，「八家爲井，」與「始分於井」之涵義，其法其意，要亦不出於以戶口統計，爲整治農村組織之原則。此與後世之保甲，以五家或十家，互相聯合，彼此結保方法之原理，殊無二致；不過彼以五以十，此則拘於以井爲界之八家耳。今依通典所稱：「井一爲鄰，鄰三爲朋，朋三爲里，里五爲邑，邑十爲都，都十爲師，師十爲州，」之說列表於次，藉明系統。




圖例：1 ↑—— 表示縱的統系關係　2……表示橫的組合關係　3 ↑—— 表示組合集體

附註：關於鄰以上之組合集體與關係，均略不書。

又按通典云：

「昔黃帝始經土設井，以塞爭端，立步制畝，以防不足，使八家為井，井開四道而分八宅，鑿井於中。一則不洩地氣，二則無費一家，三則同風俗，四則齊巧拙，五則通財貨，六則存亡更守，七則出入相同，八則嫁娶相媒，九則有無相貸，十則疾病相救。是以性情可得而親，生產可得而均；均則欺凌之路塞，親則鬥訟之心弭……」

則是設井制畝之目的與作用實不外下列二端：

一為經濟的調濟，

二為人事的調濟，

前者則使「生產可得而均」之事，後者則爲「姓情可得而親」之事。如「無費一家」「齊巧拙」「通財貨」「有無相貸」等皆爲發展農村經濟之辦法。如「同風俗」「存亡更守」「出入相同」「嫁娶相媒」「疾病相救」等，則皆爲促進人羣精誠親愛之條件。

證此兩點，可知後世保甲之作用，實爲相對於後者之某一方面之辦法而言，其不能超越於井田制之作用以外，其理則不言已喻。

## 第三節　周代五家鄰比之法

封建制度，至周大行。自以土地爲僨爵之等次，而封之於功臣以來，於是昔日獨立部落之士著民族，悉焉併沒，故中國社會至周已由宗法社會，而臻於封建之社會矣。

所謂封建社會者，概言之，其特徵有二：一爲諸侯世祿之制度，一爲士大夫階級之形成。故其時如公侯伯子男五等之封疆列爵，皆厘別謹嚴，使無因襲。至於此五等爵位，所有疆域管領之大小，與戶口統治之多寡問題，在客觀相對的標準上，而有以齊一之者，除以人口戶宅爲計數之單位，而依以確定其疆域，以明其等第外，殊無他法，故周代地方制度，恆以「家」爲計數之單位，而打破前此依井里稱謂「八家爲井，井一爲鄰」之習慣者，此爲一因。

又中國之家族主義，自古已嚴，於周爲甚。故周人視此，極爲重大，莫敢越其範圍，而違其節制。戶族之界既嚴，同姓異姓親疏之分以立，故其時地方制度，如鄰里鄉黨等區別，在習慣上已無形將禮敎之重心，移轉於門庭家族關

保之上。所謂家齊然後國治之教，蓋即基於此種「人，」「家，」「國，」三者相互間之政治觀念，以組成其社會焉。此周代地方組織，在郊內有比閭族黨鄉州六級，在郊外有鄰里酇鄙縣遂六級，悉皆以「家」爲本位而一反前此以井爲鄰之稱謂的習慣者，斯又爲一因。

綜此二端，可知周之地方制度，雖重疊相沿，但無不以「家」爲本位，以五數爲累進。此一原則，實已具保甲理論之根基。若論其組織上之效率，

一則以破除地域固定的組合，而樹戶族之面貌，使家家戶口，益用親善；

一則以破除依井界集落之一定關係，而別立友鄰親族之方法，以易俗和風。

如此則周人以五家爲比，二十五家爲閭，百家爲族，五百家爲黨，二千五百家爲鄉，一萬二千五百家爲州之制。旣一變昔日依井（八家）計數之則，而比戶相保相聯之作用，更明顯而縝密。斯又不必行保甲而保甲之用，已宏著於社會組織之下層。

周代社會變化，異於殷夏，地方制度，亦多更張，其理已如前論，今更就其下層組織系統述之。

按周官大司徒之屬，有州縣黨正以下之官，在於鄉大夫之下，以掌地方政令。故大司徒司教法於邦國都鄙，使之各以教所治民。令五家爲比，使之相保，比有比長。五比爲閭，使之相受，閭有閭胥。四閭爲族，使之相葬，族有族師。五族爲黨，使之相救，黨有黨正。五黨爲州，使之相賙，州有州長。五州爲鄉，使之相賓，鄉有鄉大夫。

又按鄭元註，此所以勸民者也，使之者，皆謂立其長而教令。使之保，猶任也。救，救凶災也。賓，賓其賢者也。受之

者，宅舍有故相受寄託也。賙者，謂禮物不備相給足也。」

可見周時之地方組織，分別部居，至纖至悉。而其所謂長（比長），胥，師，正，長（州長），大夫諸種職位，自上至下，率不過五人。故治人之官少，而治事之官多。且官有定數，事有定職，被治之人民，皆有定額，所治之方域，亦有定界，故政輕易舉，無不爲治。此雖非後世保甲之事，而其收親民化俗之效，要遠非後世重於治人之官，疏於治事之職者可比擬也。以上所述，僅論六鄉之制。所謂六鄉者，即郊內之地，畿輔之區也。至於郊外，則稱之曰野，其村鎮組織，亦有遂縣鄙酇里鄰等職官之設置，以理地方之事。周禮云：

「遂人掌邦之野，以土地之圖經田野，造縣鄙形體之法，五家爲鄰，五鄰爲里，四里爲酇，五酇爲鄙，五鄙爲縣，五縣爲遂，皆有地域溝樹之使各掌其政令刑禁，以歲時稽其人民，而授之田野，簡其兵器，教之稼穡。」

按此與比閭族黨鄉州組織，正相對照。不過行於郊內，與行於郊外者，稍異其名。其和人民，使之相友相助相扶持之效用，與實現互助主義之精神者，正無二致。

總之，其時六鄉六遂之職，雖名爲設官，實皆佐理民事之衣食住行育樂諸端。且執事者，多由鄉老舉薦之於官，而後服役。故職役者多，所管理之事亦繁碎無隱，社會下層組織，遂以嚴密健全，而幾無所用其上層政府之爲治。

又考周六鄉之職，有鄉大夫六人，州長三十人，黨正百五十人，族師七百五十人，閭胥三千人，比長萬五千人，遂縣鄙酇里鄰之職，亦如六鄉之數，總計鄉遂有三萬七千八百七十二人。此僅以距王城不出二百里，居民或亦不過二十萬人之地，其執事之多，如此其衆，是其他地域較大，人口較多者，其組織嚴密，則更可想見，無待申論。

地方之組織既精理事益密，則民間善惡，無慮不達於朝廷。君子小人，亦無往而不可以偵其行跡。是其所以察之判之助之行之者之耳目與手足，若是之多而且衆，地方秩序之安定問題，雖無賴於保甲組織，而保甲之精神，已發揚無盡矣。

## 第四節　「比」「閭」「鄰」「里」效用與保甲異同

上節所述，皆周代地方制度中，關於區域劃分問題，組織系統問題，及其推行自治等事，爲吾人所得而知者，略舉以論。至於設官授政，教民以治之方略，其不得不由行政廣泛之區域，一一推之於下層組織，使之嚴密精謹，而以之維系上下之體統，保持其君權者；其用意則無非以其時封建制行，一切權勢，積居在上，苟不從土地奠立全民治基，將無由及於邦治；故對此下層社會秩序安寧之維護，勢又不得不藉州遂以下之各種親民小吏，督治佐理，爲民宣勞，以收其效。此所謂親民小吏者，實亦半官半民之性質，而大部之職務，則爲親理民事，受役於民者也。故當此之時，地方政制，由官治而及於民治，非由民治自身能力，立地方自治全策之基。此更爲吾人所當注意之點。自里閭族黨制度本身創製之法旨，與性質觀之，則與保甲有別。若按其效用上一部份之意義與能力而論，謂爲保甲法之初期形式，肇始於此，殆無不可。

按周代里閭族黨之組織，其運用上最大之目的，即在使之相保相受相葬相救相賙相賓。此種親愛精神，誠足以樹全民之美德，然與保甲之爲用，則尚多研究之點。

A保甲長出於民選，無祿秩之利，有力役之勞。

B州里正長，皆由主上任用，幷有祿秩之尊。

C保正地甲單純之職務，爲佐治地方之治安。

D州正里長族師……之職務，則極爲複雜，恆操有里鄉鎮間，一切事務處理之權。

由上列比較觀之，可知保甲制度謂爲淵源於周官之制則可，若混二者之性質爲一談，是謬解也，後人有謂族師，亦爲由人民推舉而出之職，與保甲之作用相同者，是尤屬謬解之詞。蓋族師制之產生，乃宗法社會家族制度下發展之現象，用以維持民族血統關係上親密之程度及秩序，與保甲之比戶相連，推出保正，以推行其警政作用者，全不相涉。茲更依比閭族黨制之組織，演釋於次：

1比長——比長官名，周禮地方之屬位次閭胥，使掌其比之治（見詞源）。周禮地官，比長，各掌其比之治，五家相受相親。

2閭胥——周禮地官，閭胥，各掌其閭之徵令，以歲時各數其閭之衆寡，辨其施舍。

3族師——周禮地官，族師，各掌其族之戒令政事。

4黨正——周禮地官，黨正，各掌其黨之政令教治。又注云五族爲一黨。正，其長也。

5州長——周禮地官，州長，每州中大夫一人，二千五百家爲州，

是周制自比至州，所設官職，皆以五爲級數，按人民戶口多寡分配之率，以設官置吏，而轄其境內之事。如比長，

爲教睦家庭，調協戸籍，使相親助之官吏。閭胥，爲核計人口，幷傳檄令，受徵收之官吏。如族師，爲專司禁戒之官吏。黨正，爲播司國家政治與教化之官吏。故自族師以上，其政令皆依國家之命令而頒施。族師以下，則各以其固定之各種不同之職務，隨時督行於所治之區域。而此種職務，實亦不外「警察」「戸籍」「收稅」三者性質，與後世保甲之長，以一身而兼事力役者，蓋相吻合，故沈彤有云：

「夫今之保甲，卽周官之鄉之州黨族閭比，遂之縣鄙酇里鄰也。保長甲長，卽鄉大夫之州長，黨正，族師，閭胥，比長，遂大夫之縣正，鄙師，酇長，里宰，鄰長之屬也。」

又云「今之長保甲者，雖不使之治其里黨，與周之里宰黨正不同，而里黨之不法罹患害者，皆得以達之州縣，是亦周時分里黨之治之一端也。」

是更足以證明周代地方制度，與保甲源淵，具有其一貫之脈絡在焉。

# 第六章 管子什伍之政與保甲法之演進

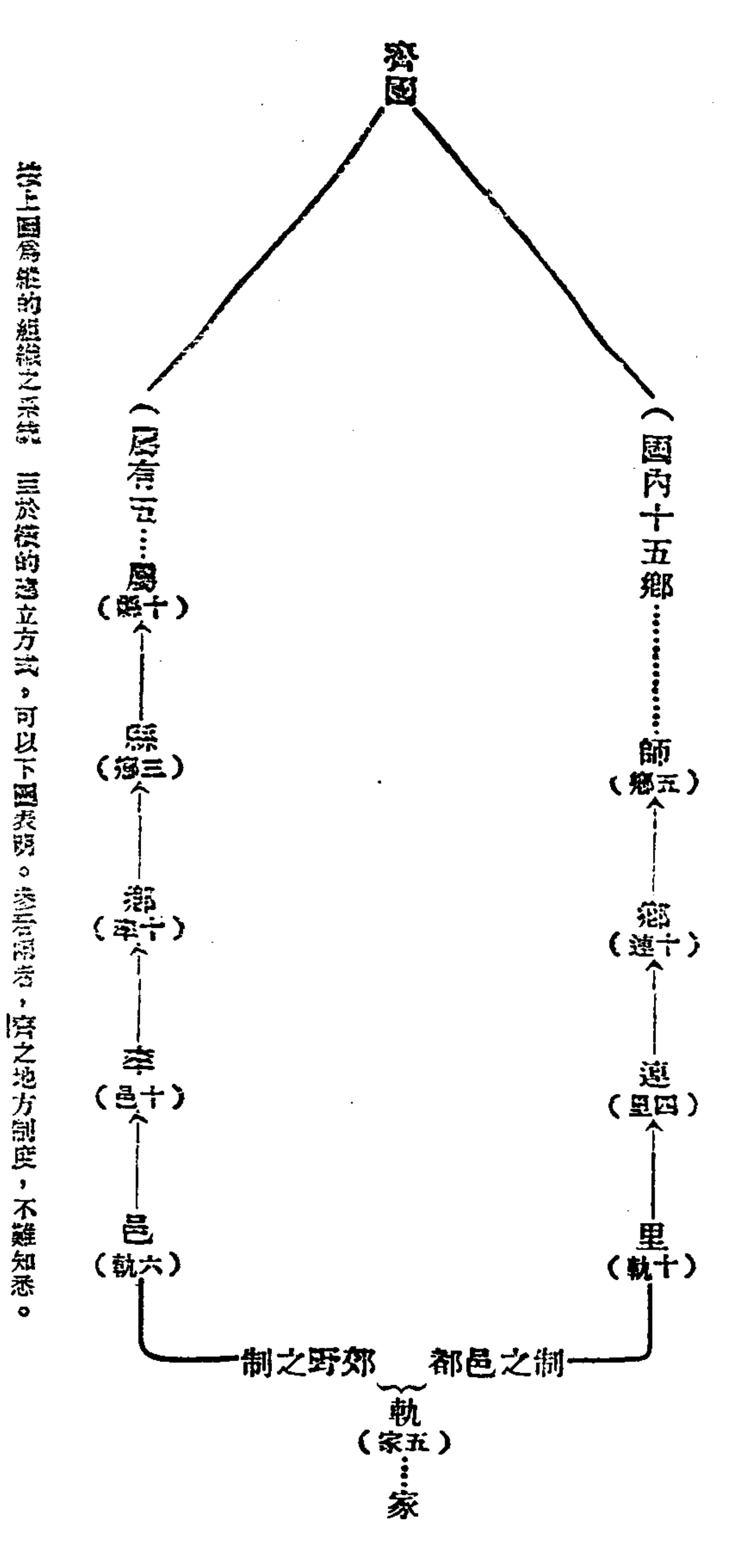
## 第一節 管子之法治及地方政制

三代政治，為道治主義。春秋以後之政治，為法治主義。此為中國政治思想變遷極顯著之階段，趨勢所及，當時列侯，行之而奏奇效者，齊國是也。齊之九合諸侯，一匡天下，而創霸業於諸侯者，厥為管子之功。管子治政，不專用道治而兼任法律，故能使民守法向化。觀其所立地方政制，益見精旨。

管子地方自治之法，即寓兵於民，以地方機關，兼及軍政與民政之事，所謂武政聽屬，文政聽鄉者是已。「屬」為郊野區域之上層行政機關。屬之下，有鄉，有卒，有邑，有軌。軌者，五家連合之稱也。自五至卒，各有長官，以司其事，寓軍政焉。「鄉」為都邑區域之上層行政機關。鄉之下，有連，有里，有軌，五家為軌，自五至州，亦各有長官以司其民事。是管子所立地方制度，實以家為本位，分城廂與郊野，而各治之。雖城廂郊野，復各異其組織上之系統與方式，使不相屬；要之，其必本於五家為軌之編置，以完成國家政治組織之體系，則又同然。是此種組織，其本於周人之遺制，而有所損益，殆可知矣。今依通典所稱：

「郊內則以五家為軌，軌為十里，里四為連，連十為鄉，鄉五為師，國內十五鄉…………郊外則以三十家為

邑（按即六軌）邑十為卒，卒十為鄉，鄉三為縣，縣十為屬，屬有五，自五至屬，各有長官。」作表如次，以資攷訂。




按上圖為縱的組織之系統，至於橫的建立方式，可以下圖表明。參看前者，齊之地方制度，不難知悉。

又按通典稱「國內十五鄉」，及「屬有五」之意，雖至含混，然依上圖之所言來，所謂十五鄉之數，要亦為指都邑之區域之總計而言。屬有五者，亦為指郊野之地域之總計也。諸書無可考，茲誌疑於此，以待參證。

(郊野區域)

屬　屬有五自五至屬各有長官　屬

縣　(郊邑區域)　縣

鄉　國內十五鄉鄉三為師自五至師各有長官　鄉

卒　連　卒

里

邑　軌(五家)　邑

軌(五家)

郊內組織　郊外組織

齊國

## 第二節　審人數與什伍之法

管子地方制度建立之特點，已如上述。然其實施上之最大效用，則在「作內政以寄軍令」與「寓兵於民」二者而已。其一則使軍政合一，其一則使兵民不分。合而言之，則惟使人安其室，無事務農講武，有事調集成軍，而其

效用，則皆繫於什伍之法者。故齊之政治，建立步驟，雖以家爲單位，以國爲最高位，而實則於家戶編連以外，頗兼重於人數編列與稽核之事，此審人數之法，實又爲什伍法之核心。何者？以家相連，固足使人民家宅移徙，多所限制，而無逃遺。以人相連，尤使人民個人方面，易以考察，而繇役貢賦，皆得其正。故以井爲鄰，不若以家爲比，以家爲比，又不若按人數編列之爲精。徐緯長論云：

「……人數者，庶事之所出，莫不取正焉。以分田里，以令貢賦，以造器用，以制祿食，以起田役，以作軍旅，國以建典，家以立度，五禮用修，九刑用措，其唯審人之數乎？」

斯言得之。可見齊之政制，不在於上層，而在下層。不僅在地方制度建立之完密，而在什伍法運用之得宜。不僅什伍法有若何特異之機能，而在審人數之效用，足以爲什伍法之核心。如有，則地方之人數，既有額定編制，可資稽考，故人無流亡奔匿之患，家無隱沒遷避之憂，田里之利，可得分之。貢賦之稅，可得令之。役力之事，可得均之。軍旅之勞，可得用之。其「不求而得，不召而來」之效用，較之僅以比家相守者，不尤切於實際乎？當昔齊桓公用管仲，管仲曰：

「夫善牧者，非以城郭也。輔之以什，司之以伍，伍無非其里，什無非其家（按一作「伍無非其人，人無非其里，里無非其家」，意可通而字句微異，姑存之）。故奔亡者無所匿，遷徙者無所容，不求而得，不召而來，人無流亡之意，吏無備追之憂，故主政可行於人，人心可繫於主。……」

按此，則是管子制國之地方組織法，蓋以「輔之以什，司之以伍」爲兩大原則耳。此兩大原則之運用，自表面

觀之，雖有平行并進之關係；然以實際之效能而論，則多有溝通輕重之權術存乎其間。所謂溝通輕重之權術者，即有時以「家」爲本位之編置，而不注意於「人」的關係，亦有時雖以家爲政治單位之組織，（如五家爲軌）而恆實重於人的編排（如五人爲伍），以超越於「家」的關係以外，凡此皆視有事時，與無事時，以爲變化，以盡其巧也。如「輔之以什」者，即以「家」爲本位而結合之組織。「司之伍者」即以「人」爲本位而結合之組織。伍無非其里，則人無一不可以明其籍貫之所屬，而有依伍之編制。什無非其家，則家無一不著於鄉或邑，以明其軌之所隸，而具輔什之功能。蓋家與家之連合，終本於團體間相互之空疏關係而成，非必以人與人之結合，以健全其個體中彼此之親密精誠，而爲之連貫也；蓋不如是，則不克收其相保，相聯，相親，相愛之效焉。故什伍相連，尤在於審人數之爲用，人數既審，則主政可行於人，人心可繫於主矣。

至于什伍之法爲何？亦有可論。考

管子：「十家爲什，五家爲伍。」

又云「繕器械，選練士，爲教服，連伍什，編天下，審御機數，此兵主之事也。」

又云：「……五家爲軌，軌爲之長，有戰事則五人爲伍，伍長率之，……………」

觀此可知什伍法之意義。自其數字者而言之，則所謂伍者，以伍數（不論家或人）結合之稱，什者爲倍于伍數之名。故謂五人爲伍，二伍爲什，或五家爲伍，十家爲什，義皆可通。自其實施方法而言者，其途徑有二：一可以依家之單位爲連合，一可以依人之單位爲連合。然此僅爲形質合一之論，後世習用，則多指以人連合者而言，並以之據爲軍

制編練之定則。自漢以迄近世，如俗呼軍隊中士兵之排目等，曰什長或伍長者，亦即以此。例如史記云：「亦各置千長百長什長，」又如晁錯言兵事書云「遊弩往來什伍俱前，」仲長統昌言云：「明版籍以相數閱，審什伍以相連持，」宋史兵志云「凡其制爲什長之法，使之上下相制；」乃至清季營勇之制，稱哨兵之長，爲什長伍長等，尤不勝枚舉，此皆爲備什伍之形式，而變其本質者也。故募兵之制行，什伍之法，遂不用之於地方自治制度，而用爲行伍之術矣。

又按什伍二字之名目，在管仲以前，亦有行之者，但惟限於軍制，與管子之用爲下層政治組織之基礎者不同。考周禮有「會其什伍而教之道藝」「凡制軍……五人爲伍，伍皆有長，註賈疏，伍長——是比長下，」國語：亦有「五家爲軌，故五人有伍，軌長帥之」及「國子高子，退而修鄉，鄉退而修連，連退而修里，里退而修軌，軌退而修伍，伍退而修家，」等云云是可知什伍之法，在管子以前，或容有應用，而鄉連里軌之地方制度，亦未盡屬管仲所創，然管子循軍制什伍之名，用爲地方政治之制，斯獨爲發前人之所未發，可謂善其爲用矣。蓋周時會什伍而教道藝者，指徵兵制中之伍兩而言。（按周兵制，五人爲伍，二十五人爲兩，百人爲卒，五百人爲旅，二千五百人爲師，一萬二千五百人爲軍。）非指以家爲本位而具連合之稱。（周以五家爲比，齊以五家爲伍，……）至管子什伍實用之政，則以屬於人的編制者，更納之於家的編制之中，合爲一用。故在一方面能本地方之組織方式，而參以軍隊行伍之則，樹軍民合一之精神；一方面又本軍事集合作戰之效用，而共寄軍令於內政，此其政軍民合一之辦法，純係乎組織上之運用。其方式，既非有三位一體之限制，更非如後世假聯席會議，以不了了之之術者可擬也，按管子云：

「……以家五為軌，軌為之長；有戰事則五人為伍，軌長率之。十軌為里，里置有司，有戰事則五十人為小戎，里有司率之。四里為連，連為之長，有戰事則二百人為卒，連長帥之，十連為鄉，鄉有良人，有戰事則二千人為旅，鄉良人率之。五鄉一帥，故一萬人為一軍，上鄉之帥帥之……」

齊國
寄軍令
作內政
有戰時
無戰時
軍人　政家
政範於軍　人出其家
軍人　政家
軍入於政　人歸其家
伍（五人為伍）
軌長率之
什（二五為什）
小戎（五十人）
有司率之
卒（二百人）
連長帥之
旅（二千人）
良人率之
軍（一萬人）
五鄉之帥帥之
軌（五家為軌）
軌有長
什（十家為什）
里（十軌為里）
里有有司
連（四里為連）
連為之長
鄉（十連為鄉）
鄉有良人
帥（五鄉一帥）
五鄉一帥即國內三軍之編練已成

是其軍與政聯互之關係，至爲明顯，而人與家的組織，亦甚縝密，玆爲圖解如上，以資說明。

如此組織方式，故無戰時，則軍範於政，人歸其家，務農講武，政府職司督察，以完成其地方上之政治責任。有事則人入其伍，政範於軍，隨地調集，全國皆兵，地方官吏爲之統率，而聽命於中樞。內政以修，軍事以備，此管子什伍法之爲用也。

## 第三節　什伍之效用與保甲

齊之地方制度，既有郊野與都邑之別，故欲爲土地統計之法，則本五家爲軌，以統編其戶籍，而知廣狹之量。欲爲人口統計之法，則本五人爲伍，以分隸其民籍於軍旅，而明多寡之數。故當離亂之秋，雖人離其家，而可追檢於版籍，由人而家而國，組織益臻於嚴緊。是什伍之效用，實又無不以政軍民三體合一以爲機能。「如是則伍之人，世同居，少同遊，相習相愛，相助相救，夜戰則皆聞，足以不乖，晝戰皆相守，足以相識，其懽欣足以相死，居同樂，行同和，死同哀，守則同固，戰則同強，其效甚大」——(俱係管子語)，無兵之名，而有兵之實。無感地方政制之乖張，而基礎之建立已固。無慮相保相稽，而相親相愛之精神，已表彰無隱。所謂「伍無非其人，人無非其里，里無非其家，奔逃者無所匿，遷徙者無所容，不求而得，不召而來，民無流亡之意，吏無備追之憂……」者——(俱係管子語)，皆已盡其用矣。

然管子什伍之政，用爲牧民之具則善，目爲全民政治施設之良規，則未盡可，此又不可以不辯。蓋管子治政，導民以法，而未能訓民以義，囿民以術，而不能使民以仁也。故極其善能者而稱之，亦僅爲使「主政可行於人，人心可

繫於主」之一端，非使民之自至於治，而全安士樂生之策也。其較保甲之寓有積極之工作，與民治之精神者，則尙不無遺憾焉。

# 第七章　秦之地方政制與保甲

## 第一節　商鞅重刑及連坐法之創立

戰國之世，爲封建與郡縣興滅代謝之秋。其時政治思想，與春秋相較，大有逕庭。社會道德，亦漸淪喪。於是昔之以法治兼道治之政策制國者，至是不得不急轉直下，而趨於刑名之教，偏重以法，益尙重典。當時七雄，以秦遵行法治最篤，而其致強秦以樹法治之基，收併六國之效者，厥功惟數商鞅，商鞅者，駕凌管仲之一大政治家也。但管子富於經濟思想，故制國之略，則重地方政制上之設施，期以土地人口之拓展與繁殖。商鞅精於刑名之術，其根本主義，以道德法律，應以便宜時尙爲變通，而制國之略，則着重於下層社會刑罰建立之嚴峻，期秦民以警厲圖強，知法畏罪，所謂治亂世用重典者是已。

商鞅之政治主張，既近於殘酷，故其制度建立，一皆尙精警嚴肅之方式，法治所及，亦無賢愚貴賤遠近之分，內政嚴明，蓋亦有自。關於商鞅內政建設之大者，約有三端；一爲土地運用政策，一爲官制革新，一爲法令頒布；而三者之中，尤以明法令爲重要。蓋所謂「變井田，闢荒地，督耕稼，定兵制，崇武功，設軍爵，立地方官制，創行什伍連坐諸法」考其由來，或有由社會之變遷，或有由地理之更易，或有由政治之推移，故大部份，均以獎勸爲依歸，而崇肅衆望。就

中惟連坐一法，則純基於警處之主義，爲極嚴酷之限制，而挫鎮人心。故連坐一法，不啻爲商君法理之精髓，具有獨倡之精神焉。史記商君傳：

「秦孝公以商鞅爲左庶長，定變法之令使民爲什伍，而相收司連坐，不告姦者腰斬，告姦者與斬敵首同賞，匿姦者與降敵同罰。」

又註云。

「五家相保，十家相連也。」「正義曰，或爲十保，或爲五保。」

「收司謂相糾發也。一家有罪，而九家連舉發，若不糾舉，則十家連坐……。」

「告姦一人，則得爵一級，故云與斬敵首同賞也。」

「律降敵者，誅其身，沒其家，今匿姦者，言當與之同罰也。」

按關於商君什伍連坐法，他書無可考者，主要法旨，略備於茲。

其法頗以重禁令，抑反抗爲出發點，故屬於處罰之條件，每較厲於獎掖之端。換言之，即商君什伍法之作用，蓋不屬意於相結相親之義，而在相收司連坐之用耳。所謂相收司與連坐者，即相互糾察，相互彙管之意。故「一家有罪，九家舉發，若不舉發，十家連坐。」然此僅就推制家之效以制人者之一方面而言。至於個人犯法時，其刑禁所及尤酷。故治一人之罪，即足爲懲一家之刑，如「不告姦則腰斬，匿姦與姦同罪，誅其身，沒其家」是皆以一人應受之刑律，受之不已，復罹咎於其身外之家庭與鄉鄰。故前之一方面，爲利用家庭關係，以制止個人非法之行爲。後一方面，

爲嚴制個人之動作，而以家庭與地方爲其羣衆之條件，由此兩點，可知商君什伍連坐之法，與管子所行者殊異其趣。管子什伍相連之法，旣以「人與人的結合」與「家與家的結合」兩種關係，互相爲用且尤注重於各個人份子間之裁制。商君什伍連坐之法，則偏重於「家與家的結合」以家爲單位而不斤斤於各個人份子間相教相保之問題。蓋商君之所以如此者，亦正以其法旨備有推制家以制人之效，與治一人之罪，卽爲懲一家以刑之手段耳。十家之中，一家得治，則餘九家，亦得治之，一家之中，一人得制，則餘九家之人無不皆得以制之；推於一鄉一邑，俱無不可依此以控制一切。故法不必及於徼，以一一防止個人之思想行動，而個人思想行動，已無不被限制於所屬之血統集團（卽家）而爲之桎梏。是商君連坐法，雖以家爲本位，若似乎忽於人的份子間之組合，實則利用宗法集團，以強制個人言論行動之計，已倍於管子之術者，至嚴且酷。

連坐法之創行，始於商君，其利弊亦各參半，旣可謂爲具法治之精神，亦可謂爲悖立法之旨趣。何者？自其相糾互舉之一方面言之有舉一制百之效。自其結保連坐之一方面言之，亦有制治策安之功（保甲制者，卽源於結保連坐之義，而更演繹具體。）若以「相糾」「互舉」「結保」「連坐」四者並施，則嚴酷有餘，樹信不足。合於防盜，而未諸弭盜；足以策民，而未足以化民，是惟有消極鎭壓之手段，而無積極勸善之精神。故其創行則易，而繼守則甚難也。後世行保甲每坐「無以善後」之弊，試觀此法旨重輕之點，當亦知其所以然矣。

## 第二節　秦地方組織劇變之特徵

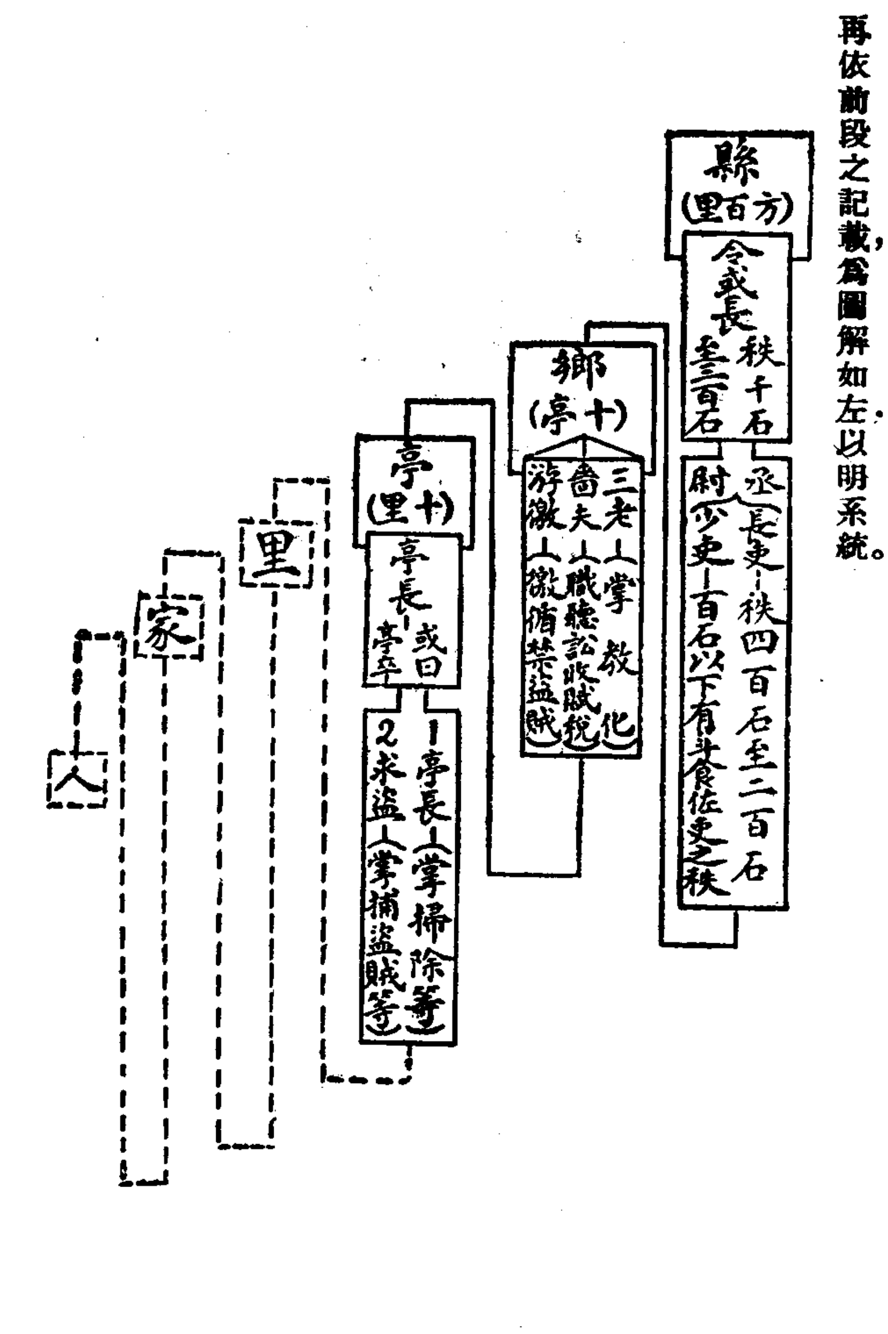
自周襄以來，井田之法，日既弛墜，疆界漫亂，輕重失稽，同風道一之規模，適用於前此社會者，至是羣雄割據，已不可行。蓋井田制之優點，在使田數戶數，均有一定，今受田之法既窮，則人口遷徙，與流亡之數，亦漸失考。商鞅乃開阡陌之法，使奇零土地，任民耕種，且令民有二男以上，必使分異；於是土地疆界人口戶籍，因是之故，益漸趨零數，而日及於有加無已。故當此時也，若論其清釐稽考之方，捨什伍連坐法之施行，固莫之為用矣。是秦之所以有與什伍連坐者，與地方制度之改革，蓋有極大關係存焉。

秦自商君變制以後，中央與地方組織既變，行政區域之劃分亦異。廢封建，行郡縣，即其特徵也。當時商君并諸小都鄉邑集，定為四十一縣，迄於始皇，更分天下為三十六郡，郡縣之制，遂乃大備。所謂郡縣制者，即分劃國內之土地，為若干行政區域，皆使隸屬於中央政府，中央設官置守，以治理其地方之事。地方行政區域之大者為郡，更小分之為縣，每郡置守尉監，守以治民，尉以掌兵，監以監察。縣之廣積，約方百里。大縣萬戶以上者置一令，不及萬戶者為長，令長之下，皆有丞尉，丞尉之等級，有長吏或少吏之稱。長吏少吏者，又視其祿秩之多寡，定其名目；縣下有鄉亭，十亭一鄉，鄉有三老，嗇夫游徼，十里一亭，亭有長，要皆受命於君主，對中央政府負責。故自郡縣制與地方之責任，悉歸之官府，人民幾無復置問之權力，此中國地方政制之一劇變也。

又按鄉三老等與亭長諸職，史不載其祿秩等級，其食祿，大率當不出斗食佐吏之例，而其屬於鄉村之吏，接近人民，與長吏以上者之官職，（其祿秩在二百石以上者）主理縣事者，固已顯然有別。玆依漢書所載，以見秦時下層社會組織之概況。

「縣令長皆秦官，掌治其縣。萬戶以上為令，減萬戶為長……皆有丞尉，秩四百石至二百石，是為長吏。百石以下，有斗食佐吏之秩，是為少吏。大率十里一亭，亭有長。十亭一鄉，鄉有三老，有秩，嗇夫，游徼。三老掌教化，嗇夫職聽訟，收賦稅；游徼徼循，禁賊盜。縣大率方百里，其民稠則減，稀則曠。鄉亭亦如之，皆秦制也。」

再依前段之記載，為圖解如左，以明系統。



證此，可知當時下層社會之組織，在於鄉以下者，其職役之吏，多較有接近人民之機會，且對於社會治安維護之責任，亦較有自動之行爲，而以役防禦之事爲重視。如鄉（即百里之地）設有游徼，亭（即十里之地）亦復有亭長，皆以求捕盜賊爲定職，以策鄉村之安寧，此可注意者一。又在亭長以下，如「里」「家」等之如何組織之關係，雖莫可考，但吾人試就理想上之推測，亦足以得抽象之階段；如以「十里一亭，十亭一鄉，方百里爲縣」等區域劃分之關係而論，復證以「民稠則減，稀則曠」之言，則當時所謂「里」「亭」「鄉」之組合單位，必非以戶籍人口爲標準，而爲依土地面積以計尺量，此又可注意者一也。凡此兩點，皆前此地方制度之所未有，而秦則用爲役民之法門，一以握下層社會之重心，獨施專制政策。故自秦行郡縣以來，民治之權削減，官治之權日增，殆極顯著。昔日農村化之社會，今皆變爲半官式之地方組織。八家爲井之組合，皆成縱橫無定之阡陌；而隴畝之家，亦隨處自成村落。戶籍散漫，不能依地方範圍，以知其實數之弊，迨及今日，遺患猶然。至於戶保家連之法，在此地方制度劇變情形之下，既不盡能適應環境之需要，於是民間防盜弭盜之法漸廢，而半官式之捕盜機關以興，秦之亭長游徼，以及後世設有保正地甲之流者，要皆爲濟世變之窮而興者歟！

### 第三節　秦時亭吏與後世保正之職役

秦之地方官制，既如前述，其在政治以外之地方組織，以當時情況度之，必多有異於前代者。惟史乘所及，恆詳於官府，而略於民事，尤略于下層社會情形，雖欲言之，莫由考證。茲就所知者，試爲推測一二，以今證古，則當時社會

組織，與其所用爲役民之術者，或亦可具見端倪。

秦之設官，自中央以至地方，皆本命於皇帝，守地之責，雖有守（郡）令（縣），而安民之吏則惟賴於鄉村卒吏。其對地方既不負守土之責，但亦有服務公益之勞。故在鄉以下執役小吏，雖非民選，實較爲親近人民，足以體察民情，而爲役於民者也。關於此類卒吏，在鄉有三老嗇夫遊徼，鄉以下之亭，有亭長等等，此爲吾人之所可知者。但三老之制，雖始于秦，實宏于漢，爲便利行文起見，當于後章申論。至于亭吏之設，秦漢殊略不同，且漢行未久即廢，故其于秦，不得不謂爲地方組織中之一特殊制度。玆先舉其名稱，次論其關係。

1 亭長——亭長爲亭吏之一，秦十里置一亭，亭長者，一亭之長率，其職掌爲開閉掃除之事。

2 求盜——求盜亦爲亭吏之一，位次於亭長，其職掌爲捕逐盜賊之事。

總之亭長與求盜，皆爲亭吏（或曰亭卒）。而亭之設置，又必皆在於鄉里之野，故稱亭長亭吏等職，爲鄉村小吏，殆無不可。

又按風俗通云：

「亭長舊名負弩，漢家因秦制，十里一亭，亭長者，一亭之長率也……，今改爲亭長，陳楚宋魏，謂之亭父。」

漢書註亦云：

「舊時亭有兩卒，一爲亭父，掌開閉掃除。一爲求盜，掌捕逐盜賊。」

準此以證前述，是可知名爲亭長者，或即謂之爲亭父，名爲求盜者，則與負弩之名義亦近似。負弩既本爲亭長

舊名，則是秦時亭吏之職，殊有類於今日公安行政之事，至於求盜，則或類於警士之職耳！淸末行保甲，恆以「保正」主制鄉村盜賊，以防竊發，或於被竊後求賊案破獲等事，無一不役於「保正」「地甲」之屬。此蓋與秦時求盜之職掌，無甚差異。所異者，產生方法之不同耳。

亭長之經常職務，除上述爲役力於鄉村之人民者外，至其對於一縣一郡之公役，或效勞於官府之任務，雖不可考，要亦不外乎奔差接駕，及佐掌公益諸端。觀史記項羽紀所載：「項王欲東渡烏江，烏江亭長檥船待曰……，」與高祖紀：「高祖以亭長爲縣送徒酈山」等事考之，當亦可知彼時職役之一般。故秦時亭長等職，爲鄉村小吏（語見讕眞子）與後世保正地甲相似，則可斷言。至於唐尙書省以亭長啓閉傳禁約，則又與此有別，姑不論及。

# 第三編　保甲法之演進

## 第八章　漢三老有秩游徼亭長里魁等制及什伍之民

### 第一節　漢地方官制與鄉亭組織之關係

漢代地方制度，一仍秦郡縣之天下，而兼用封建；既封宗室功臣，又各任以郡守，故自郡縣以下之地方組織，如鄉亭之設亦與秦同。其地方行政域區之劃分，與設官之區別：

一、其在京內者——有京都置尹（即京兆尹），為京師地方行政之官。

二、其在京外者——有（A）各州置刺史，以巡迴屬下諸郡，（按成帝時，以刺史位卑。更為州牧，位於九卿之次。其後再為刺史，又為州牧，逮漢末年，各州之勢強盛。乘天下之亂，割據諸方，直等諸侯之勢力。）斯為各州行政最高之官。（B）郡各置太守一人，為列郡之行政官，郡尉一人，為列郡典兵之官；至於太守之職，則為「進賢勸功，決訟檢姦，春行主縣，勸民農桑，振救乏絕，秋冬遣無害吏案訊諸囚，平其罪法……」；典兵之職，則為「禁備盜賊」（按郡尉

初名典兵，景帝更名都尉，建武六年省諸郡都，並職太守）而已。(C)郡之下有縣。縣有異其性質而復別其名稱，曰「道」，「國」，「邑」者，（按列侯所食縣曰國，皇太后公主所食曰邑，有蠻夷曰道，實皆大同小異耳）縣大率置「令」或「長」為各縣行政之官。縣之大者置令一人，秩千石，其次置長四百石，小者置長三百石。此所謂大小之別又恆依戶口之多寡為準則。萬戶以上者置令，不滿萬戶者置長，其職掌為「治民顯善勸義禁姦罰惡理訟平賊，秋冬集課，上計於所屬郡國」諸事。（按所謂秋冬集課者，即胡廣所云「秋冬歲盡，各計縣戶口墾田，錢穀出入，盜賊多寡，上其集……」之事。）至於縣中行政衙署之組織，有丞一尉二（按尉小縣一人。丞不論大小，皆為一人，此即應劭漢官曰，大縣丞左右尉，命編三人，小一尉一丞命編二人者是也。）其職務，丞署文書典知倉獄，尉主盜賊。其秩祿秦初為四百石至二百石，漢則隨有損益，其詳莫可考，要亦無過如斯之差而已。

再考高帝紀，有「擇鄉三老一人為縣三老，與縣令丞尉以事相教，復勿繇戍」云云。是縣除「令」「丞」「尉」外，尚有民舉之三老，具貪佐治之權。制雖不詳，遺意尚在，是又可知者。

凡此所述皆漢地方官制，自州至縣之組織系統及官職官階之大概。其有縣以下之地方組織及制度，則備見於鄉亭，詳第二節。

「州」，「郡」，「縣」，居地方行政系統之上層，其與下層組織之「鄉」「亭」有別，自無待言。然下層中之諸種任務，又每與郡縣官之職守，具相互之體系。（其最顯著者，莫若計戶口稽姦宄二事。）是此，在漢地方政制組織之階段上言之，一部份為自州郡至縣，一部份則為鄉亭里家也。

又按前漢書百官志稱：

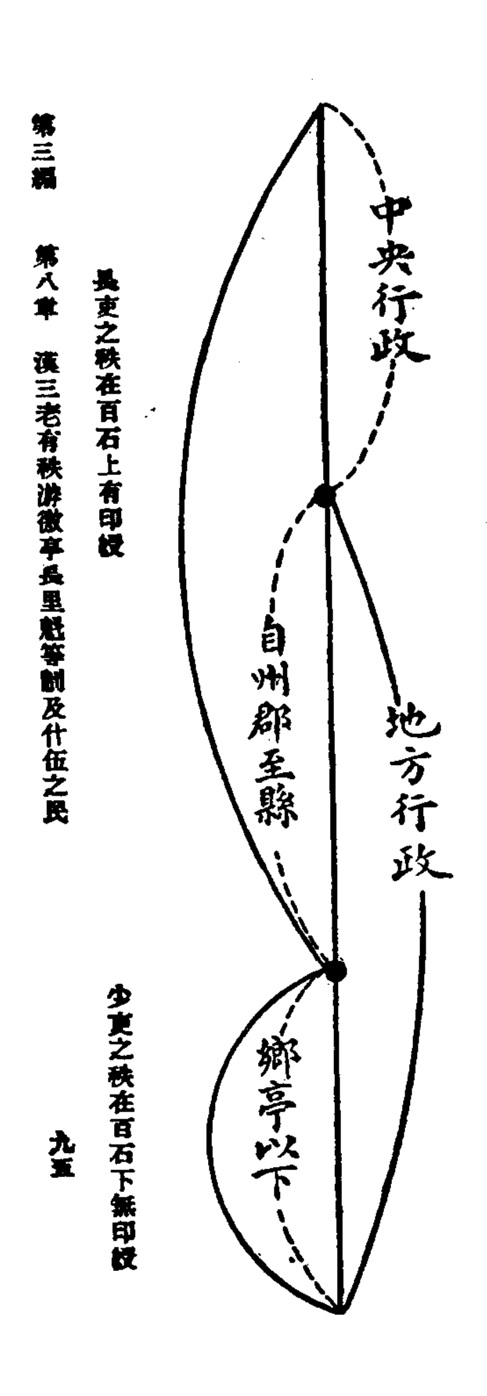
「凡吏秩比二千石以上，皆銀印靑綬……比二百石以下，皆銅印黃綬。」

「……丞尉秩四百石至二百石，是爲長吏，百石以下有斗食佐吏之秩，是爲少吏。」

「明帝詔書，不得僇辱黃綬，以別小人吏也。」

是可知地方官吏，秩在百石以下者，固無印綬，以昭信守；其職役之卑下，與不必屬於中央之任命，而忝居地方行政官之列者，則又可想見。風俗通云：「秩則田閒大夫言其官裁有秩耳，」其言得之。嬾眞子謂亭長等爲鄉村之吏，義亦近似。準此以觀，則所謂鄉亭之制者，實亦半官式之地方行政機關，而三老嗇夫游徼亭長諸職，則又此半官地方行政機關中，爲役於民之村吏耳。

依據前論，更自漢地方行政系統上之組織觀察，則其與鄉亭組織之關係，又可析知如左：



## 第二節　關於鄉亭里家等組織及其特點

鄉亭之設，本爲秦制，已如前述。漢襲用其名，無所更易，惟職權與系統方面，則與秦稍有不同，玆列論如次：

一，鄉

按前漢書百官公卿表：「……十亭爲鄉，鄉有三老，有秩，嗇夫，游徼……；」又後漢書百官志亦云：「鄉置有秩，三老，游徼。本注曰：有秩郡所署，秩百石，掌一鄉人，其鄉小者，縣置嗇夫一人……。」是三老有秩嗇夫游徼，皆爲設於鄉內之卒吏，以掌一鄉人，而其中有秩與嗇夫，則又視地方之一定情形而設置，不必於每鄉皆有也。大率鄉之大者戶口較多，則置有秩；鄉之小者，戶口較少，則置有嗇夫。故有秩爲郡所置，而嗇夫則爲縣所置，斯爲有別。漢官曰：「鄉戶五千則置有秩，」風俗通曰：「秩則田間大夫，言其官裁有秩耳。」證此，是則一鄉之中，有秩與嗇夫爲無定式之官職，三老游徼，則爲固定之職耳。

A有秩嗇夫——有秩與嗇夫之職掌，皆爲「主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲賦多少，平其差品」等事。（見後漢書）又漢書百官公卿表稱「嗇夫職聽訟收賦稅。」風俗通亦稱：「嗇者省也，夫者賦也。言消息百性，均其賦役也。」故統觀其職務，要不外一聽獄訟，二收賦稅，三均役力諸端。此三者之事，掌於有秩嗇夫，既可謂爲宣勞於官府，亦可謂爲洞澈乎民情，兩得之效，于玆可覩。

B三老——三老之名，追始於周，然與漢制，則有不同。漢極重鄉教，其鄉舉里選，必先考其平生，故論定於鄉而

民不犯，教成於下而上不嚴。是三老之設，其用尤大。關於漢人三老任用之制度，其最特異之點，卽採用公舉之法，與有秩嗇夫游徼純爲受命官府者不同。據漢書高帝紀：「二年二月，令舉民年五十以上有修行能率衆爲善者，置以爲三老，鄉一人……。」是其對於三老選置之條件，嚴謹愼肅，已可概見。但所謂選舉之法，或爲人民之直接選舉，或爲地方官吏之保薦，亦或爲民舉官薦而由中央任命，今雖皆不可知，要亦以推選其能崇衆望者爲原則，則可斷言也。寓推尊民意於選舉之中，較純崇專制者不同，斯爲極有研究之價値。又按光武帝紀：「持節北度，所到郡縣，輒見二千石長吏三老官屬，下至佐吏，考察黜陟，如州牧行郡事（原註三老者鄉官也。）……」，則是三老之罷斥，其權又有時屬之中央，亦若其他官吏之黜陟，此又可爲注意之點。

至於三老之職，則爲「專掌教化，凡有孝子順孫，貞女義婦，讓財救患，及學士爲民法式，皆扁表其門，以興善行」（見漢書）是固不徒使民相持相保，并使之有教，以之相訓相成，優異之點，是又可知。

C游徼——游徼「掌徼循禁司姦盜」（見漢書），自什伍相稽之法失修，策制地方治安之責，遂悉歸之官府。漢代對於捕盜緝姦諸事，則尤爲重視，如郡有典兵，縣有尉，鄉有游徼，亭有亭長，皆用以捕逐盜者也。此上有異於周秦，下不同於晉唐以降之法。至於游徼爲鄉里緝盜之吏，其品較卑，月入俸給幾何？今雖不可詳考。但依漢書李廣傳所載「奏請令長安游徼獄吏秩百石，其後百石吏皆差自重，不敢枉法」之語察之，則是當初歲俸之微薄，亦可想見。夫以若此微祿，而欲使其養廉，重負一鄉治肅盜匪之責，殊爲不近人情之事；故治盜之人，亦卽窩盜之主，盜既不可治，而治盜者又將與盜同化，直相率而爲偽耳！漢游徼之制，利弊所在，可垂鑑焉。

此外有鄉佐，以主民收賦稅，亦見漢書。但此項卒吏，與鄉制之關係如何，殊不可知，姑備其名于此。

總之漢之鄉制，有大鄉與小鄉之別。大鄉置有秩，三老，游徼；小鄉置嗇夫，三老，游徼。有秩與嗇夫，皆掌一鄉行政之事，三老掌教化，游徼主公安。三者所事，各職不同，其爲役於民，使之相保相教則一也。就中惟三老舉於鄉人，餘則出於政府之委令耳。

二，亭

十里一亭，十亭一長之制，亦始於秦，已見前述。漢之亭吏，多稱曰長，其亭卒爲幾人，或亦仍秦舊，皆不可考。僅漢官儀稱「十里一亭，設亭長亭侯，五里一郵，郵間相去二里半，司姦盜，亭長持二尺板以劾賊，索繩以收執賊。」又百官志有云「亭有亭長，以禁賊盜。本註曰，亭長主求捕盜賊，承望都尉。」是其職役，爲承望于都尉，以求捕境內之盜賊，而亭長之外，固尙有亭侯焉。要之無論亭長與亭侯，其職守大約相近，是可知者。

至於亭長之產生方法，大率亦由民選，其被選者之資格，則惟限於衰老退伍之兵士。此蓋以其能習戰射，工於捕逐游徼之事而已，漢官儀有云：

「民年二十三爲正，一歲以爲衞士，一歲爲材官騎士，習射御騎馳戰陣，……水家爲樓船，亦習戰射。……年五十六老衰，乃得免爲民就田，應合選爲亭長……。」

是其時亭長之選任，亦至嚴謹，且更使能就田，免爲民役，寓養老食祿之意，以垂範於鄉亭。名爲緝盜之吏，實不啻爲教于一方也。

三，里

按漢書百官志云：「里有里魁，民有什伍，善惡以告。」「本注曰，里魁掌一里百家，」關於里魁之制，以無可考，姑止於此。

四，什家伍家

按漢書：

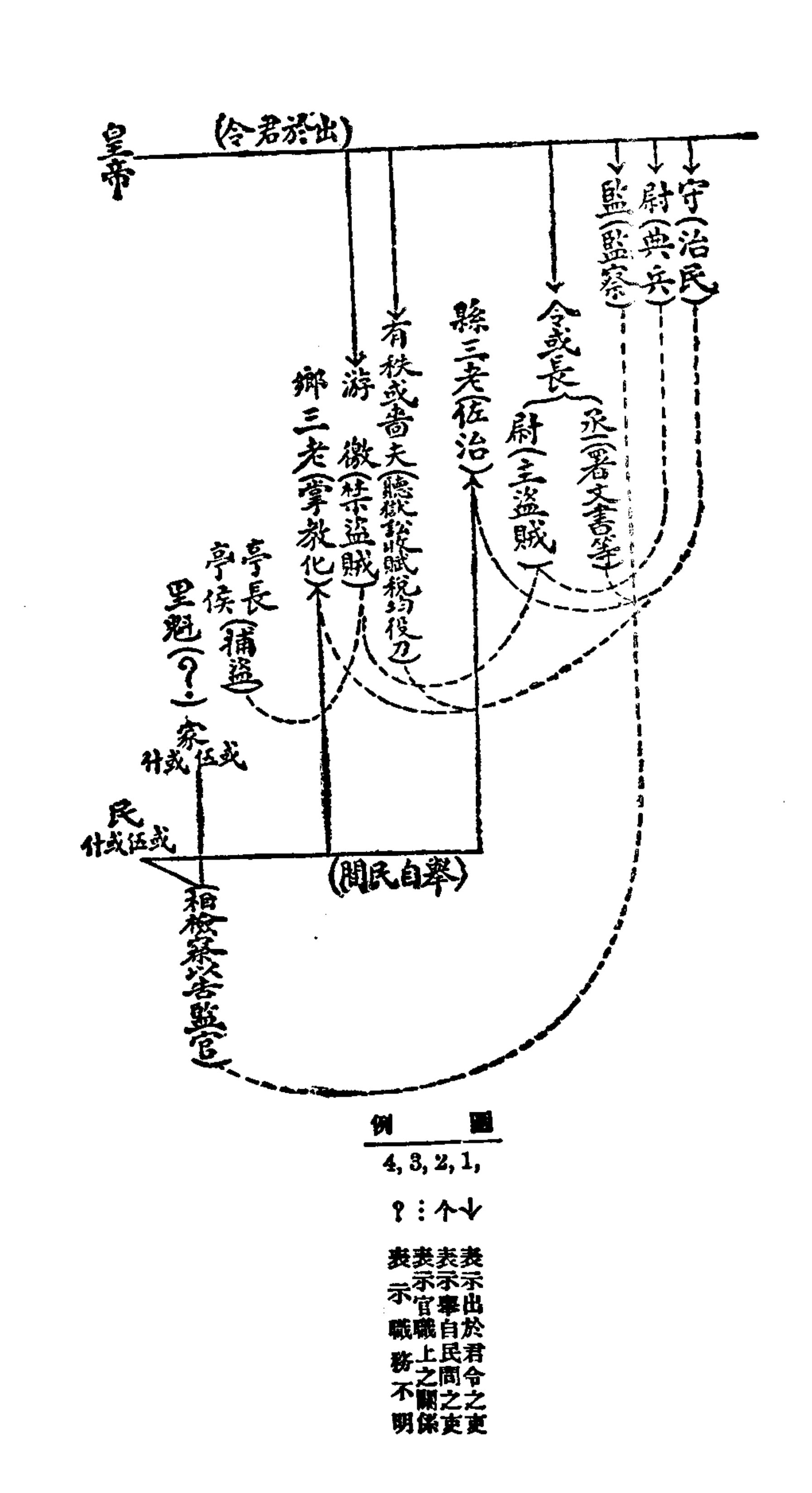
「……什主十家，伍主五家，以相檢察，民有善事惡事，以告監官。」

什伍相檢之法，漢亦行之，惟民只有報告善惡之事，不必限於連坐拘禁之律，此漢制之精神也。且其報之於官，必先達於監，以判定其所告善惡之是否確實，尤非如秦之遇有告姦者，卽施以刑戮也。

關於什家伍家，既相連察以後，其五家十家之中，在當時是否亦置長正之類，殊亦爲可注意之問題。漢書有「置正五長」之語。註亦有「正，謂鄉正里正之類，伍長謂伍之中，置一人爲長，」云云。然此解說，雖或出諸後人臆測，未敢遽爲定論，但漢行徵兵之制，其對於人民征戍編伍之役，則甚注重；故其時於依什家伍家編戶以外，並注重於什人伍人相組合而用之軍旅者，則亦爲可能之事，是其平時，行於鄉里間之編制，亦容或有之也。至此制度，是否終爲漢世盛行者，則不可考矣。後漢書光武帝紀稱「建武七年，詔曰今國有衆軍，並多精勇，宜且罷輕車騎士，材官樓船士及軍假吏令還復民伍。」可見其時民伍之制，或猶未廢；又後漢書統長傳：「井田之變，豪人貨殖，館舍布於州郡，田畝連於方國，不爲編戶一伍之長，而有千室名邑之役，」則是伍中置長，時固尙存其法。然其人品之任使，與

勞逸役力之懸殊，頗多偏倚不當，故什伍之義意至是已失，階級制度之思想，遂乃起於鄉村。編戶之法，又一變而爲權術應用上之便宜，此證之史記貨殖傳所云「凡編戶之民富相什，則卑下之，百則畏憚之，千則役，萬則僕」之言可得而知者也。

綜上所述鄉亭里家之組織，可知漢之地方制度，適爲官民均治之制度。地方治理之責，不屬之官治，亦不全屬於民治，地方行政運用之權，則又大部份傾向中央。其對於地方行政機關之設立，皆本於官定之法律，而官吏之產生，一部份本於主上之任命，一部份舉自民間。職役之較低下者，則選舉之；權位之較高大者，則任命之，故其自郡至鄉，主上任命之官，多於人民選擧之官。鄉亭以下，人民選舉之吏卒，又多於主上任命之吏卒。且由人民選舉者，無論亭鄉縣各級，要皆無直接處理行政之權，而有役力之實責，如亭長用以捕盜，維持一亭之公安，鄉三老以掌教化，播與一鄉之文化，縣三老以佐治於丞尉，爲人民監理縣內之民事，就斯三者（縣三老鄉三老亭長）在組織上之效用論之，亭長所掌，似較有實權（可以捕盜），但亭長有時又須直承郡尉，聽命其主管官，而不復受制於人民，此皆可證其組織上特點之所在。至於什伍相檢察以告監官之制，尤更優異，一則可使民情上達無隱蔽之憂，一則可免吏役魚肉百姓，遂其私怨敲詐之慾，茲爲圖於左，以當結論，閱者審之！


皇帝
(出於君令)
守(治民)
尉(典兵)
監(監察)
令或長
丞(署文書等)
尉(主盜賊)
縣三老(佐治)
有秩或嗇夫(聽訟收賦稅均役力)
游徼(禁盜賊)
鄉三老(掌教化)
亭長(捕盜)
亭侯
里魁(?)
家
什或伍或
民
什或伍或
(閭民自舉)
相檢察以告監官
圖例
1, ↓ 表示出於君令之吏
2, 个 表示舉自民間之吏
3, ⋮ 表示官職上之關係
4, ? 表示職務不明

## 第三節　鄉亭里家之效用與保甲

如上所論，可知漢地方制度中，鄉亭里家之下層組織，其作用殊具有保甲之實際性。蓋中央對於地方，以封建與郡縣互用，而地方之下層組織，更未破除當日封建勢力組合之關係，雖行郡縣之制，而封建之勢力猶存。故在此社會組合之情形下，一方有中央絕大之集權，一方予人民以預聞地方事業之機會，政府對於人民，僅具保育之責，人民對于政府，亦惟盡告姦之義務，此所以伍家什家相連，只須檢察，以告監官，而不必有結保之方式也。執是之故，於是肅清盜匪之責，悉以付之亭長，鄉遊徼，縣尉，郡典兵諸吏，專一其事，民惟告以賢良兇惡之數於官，而執行獎進懲罰之事者，已分別隨之於後矣。

# 第九章　晉魏迄隋里閭伍保等制之遷變與保甲關係

## 第一節　晉范甯等議修閭伍之法

晉魏六朝之世，人多厭亂，醉情仙佛，上自朝廷，下及山林之士，幾無不以卑名教，任放達為懷，甚或對國計民生，有棄為不足道之事者，故其時政治思想，極為消沉，政局混亂，亦若為無政府狀態之社會矣。至於謀下層社會之建設，致治安於里閭之策者，實亦不過所謂一二聖君賢相，偶感於復古思想之吸誘而已。

晉代地方官制，郡有太守，（惟河南郡因屬京師，特稱為尹。）諸王國有內史，大縣有令，小縣有長，以掌各地之政令，其大概與漢代相似。在縣以下有里，里置吏一人，至於縣以若干里為準則，以滿若干戶為大縣，或不及若干戶為小縣，亦皆難考證。故文獻通考有云：「晉制縣率百戶，置里吏一人」，揣度其語意，亦有不能盡悉其情者，則是自里以下，組織之不甚注意，更可想見。要之其或仍循漢制，而年久失修，亦或另有革新，而終於廢置，此皆不可得而聞之事，今攷其原因，約有二端：

一因諸王篡奪，政治不修，故下層政治設施，皆因陋就簡。

二因諸夷入居內地，人口雜亂，故閭伍之法，弛廢不修。

有此兩種原因，證以晉代政治史績，其盛衰情形，更可想見。晉自武帝即位之初，頗思振作，懲于親室孤立敗亡，大封宗室爲屏障，厥後遂躭宴樂，撤去州郡武備，五胡之亂，七王之爭，均以是起，而崇尙淸談之風氣，遂以搖撼當時之政治基礎。至哀帝崇和元年，雖有舉行天下所在土斷之舉，然即行即廢，乏善可陳，此後孝武帝及安帝時，范甯與劉裕諸人，先後倡修閭伍之法，但亦徒託空言，未見實效。范甯陳時政曰：

「……今宜正其封疆，土斷人戶，明考課之科，修閭伍之法。」

又義熙九年，劉裕上表有曰：

「……庚戌土斷，以一其業，於時財富國豐，實由於此，自茲迄今，彌歷年載，畫一之制，漸用廢弛，離居流寓，閭伍不修，……。」

綜斯二者之議論，皆以土斷與戶口並重，終之必以修閭伍之法，爲明戶籍之稽考，而定課賦之收入。然此所謂閭伍之法者，究爲何種方式？復修之方法，又爲如何？茲雖以限於記載，不能窮究得失，要之晉代閭伍法之作用，初不在於鄉里治安之維持，而端以謀行占田法（一稱均田法）之方便，是可推論。均田者：乃井田遺意，無男女老幼，皆按口授田，故謂之均田。漢許土地私有，釀成貧富不均之積弊。晉一反漢制，效周井田法，而按口均之，因是遂有閭伍復修之議，以利推行。惟是終晉之世，均田制亦未暢行，閭伍法之議而不修者，是亦不能無因也。

## 第二節　後魏之三長制

後魏自文成帝以後，專一與民休息。至孝文帝，因慕中國文化制度，變更政治上之組織，其關於地方組織制度，有三長之創立。據通典稱：

「後魏初不立三長，……孝文太和十年給事中李冲，以三正理人，其由來遠，於是創三長之制，曰：宜準古五家立一隣長，五鄰立一里長，五里立一黨長，黨長取鄉人強謹者，鄰長復一夫，里長二，黨長三，所取復征戍餘若人，三長三載亡愆，則陟用之一等。太后覽之稱善，……遂立三長，公私便之。」

是魏之三長制，卽源於古三正以理人事而來，但所異者，則爲考績法之不同。三長制之組織，亦多可採，顧語焉不詳，今僅略見其輪廓，不諳精義，至爲可惜！

## 第三節　北齊之鄰比閭族黨制

北齊之地方制度，較爲精密，并以地域上之各種關係，分爲鄉坊兩種組織：其屬於鄉者，有鄰比，有閭，有族黨，且別正副，以掌百家內之事；其屬於城邑者，置里正里吏隅老諸職。此種鄉坊分劃之制，遠於初唐，猶習用其意，是其制度之精良，當必有可觀者，惜史籍不詳，語間訛誤，莫能洞澈精微，而明其體要。茲惟本於斷簡殘篇中之秩聞，錄舉於次，以資參證。

「北齊，令人居十家爲隣比，五十家爲閭，百家爲族黨，一黨之內，則有黨族一人，副黨一人，閭正二，隣長十人，合有十四人，共領百家而已。至於城邑，一坊侨(?)舊或有千戶以上，唯有里正二人，里吏二人，里吏不常置，隅老

四人，非是官府私充役力坊事，亦得取濟，若間外黨，便是煩多」——見通典

此北齊鄰比閭族黨制之大概也。

## 第四節　北周之團制與編伍問題

北周，代西魏而據有湘漢二水以西之地，所謂苗蠻雜處之國，當叢鳥道之鄉者是已。故以人事與地理而論，其地方政治設施宜有其特殊關係存在。史稱：

「周顯德五年，詔諸道州府令團併鄉村。大率以百戶爲一團，每團選三大戶爲耆長。凡民家之有姦盜者，三大戶察之，民田之有耗登者，三大戶均之。」

廢鄉村之組合，而併立爲團，此爲村制組織上之極大變更，亦爲北周之所創始。顧北周之團制，以村落之集散爲原則，而又依戶口繁密之相當數目以定之。所謂大率併百戶以爲一團者，卽每團非必以百戶爲定則，有時爲百戶，亦有時不及百戶，要皆可依事實上情勢而編併之。是可知北周之團制，實用以齊戶籍稽人口平土地之法，其與後世設團防團練，以禦盜爲目的者，自有不同。

又耆長之設，必出於每團中之三大戶，而其職務，則爲察民家之姦盜，與均濟民田耗登之事，故此耆老者，不僅有義務之勞，且恆有負輸捐週給之責。其人選，非惟擇德高望重，公正廉明之士，且必選富有資產閥閱之家，在事實上乃克勝任，此又可見晉魏重門第之風氣，有以使然，亦惟晉魏佛教流行之影響，而人乃肯輕財就義，樂此耆老之

職耆老之制，獨倡於北周，殆社會環境使然歟！

又考人口編伍之制在北周似猶未廢，不過其編聯之方法爲如何？與其所以編伍之目的爲何在？似容有探討之價値：或則以之屬於人口計算之用，或則以之行於均田課稅之則，或則以之列爲行伍士卒之需，皆有其互相之關係與理由，要亦不可執一詞以爲論斷者也。其編伍制中，關於婦女列入問題，在當時似亦甚注意，如武帝詔「良人沒爲戶婢者，幷免同人伍，」可見當時以女性列於編伍者，已係一種事實。但此種事實之執行，僅對於某種程度下之女子則否者，此又非出於優待之意，蓋實本於當時重門戶之風習，故視此種女子，一若置諸不足與人爲伍之列耳。

總而論之：北周團制中之耆老，爲前此所無之一特別制度。而其於人口編伍的問題，亦甚似注意。至武帝以還，則於良人沒爲戶婢者，免其編戶，其作用雖不可知，要其時于編聯之方法上，亦尙精密，則可想見。惜參考材料無多，不足供考證。

## 第五節　隋初之保閭族里黨制

隋之地方組織，遠與周代相彷彿，近與北齊相類似，惟名稱上之變更，稍有不同，而運用此制度之目的，則正與保甲意義相屬。隋書：

「隋文帝受禪，頒新令五家爲保，保五爲閭，閭四爲族，皆有正，畿外置里正，比閭正，黨長比族正，以相檢察。」

當隋統一南北平定天下之際，如此新令頒行，自無足異。開皇十五年，罷州郡鄉官，卽爲保閭族里黨制，試行有效之明證。顧隋行斯制之目的，乃在以相檢察，維護地方治安，他如抽丁計稅之作用，未嘗寓焉。故能行之有力，幾使州郡之官，無所爲用，此爲吾人對此制度，應具認識之價值。至此制度之詳末，則不得而聞。

* * * * * * * * *

以上爲自晉迄隋，創行里閭伍保等制變遷之大概，此等制度，或因前代之遺規，稍事補訂；或因新具創見之能力，以立楷模。要皆與後世保甲作用殊道同歸，故不以保甲制名。實具保甲法之實。惟以典籍所載，莫致稽詳，推一見百，可備參考者，僅爲此耳！

# 第十章　唐代之保鄰里鄉制與保甲

自秦廢井田行阡陌以還，土地經界不修，戶口散漫雜處者久矣！五胡亂起，其蕪雜之弊尤甚！至唐乃有較具體之清釐方法。其最要者：

一爲依人烟之密度，與山川自然之形勢，以定治域之土地疆界。

二爲依天下戶，量資產之升降，定爲九等，以別戶稅力役之輕重，與班田之等級。

此兩種方法，其作用如何，姑不置論。然其與戶口之編置，則皆有極大之關係。前者，如道州府縣之類以劃分等是；後者，如保鄰鄉里之別爲坊野之編置等是。斯二者，雖不以保甲名，而保甲制之運用，又足具其梗概。

## 第一節　地方分區與村里組織

隋末羣雄紛起，各州縣恣其分割，唐興次第削平之。顧其以土地來歸者，率納之而未加改動，又往往有割置州縣而與以寵祿者之事，故唐初郡縣之數，多倍於隋世。至太宗元年，始革其弊，依山川之形便，分天下爲十道；玄宗改爲十五道。于是道之下有州，州之下有府，府之下有縣。府置尹，縣置令，州有刺史，皆以掌其地方之民政，而受監督於各道之巡察史，此唐地方分區之大概也。

至於村里之組織，則有鄉里隣等地域上畫分之名稱，以隸於縣治之下。且復分坊野，各置卒吏，以司其事；而還

任之權，要皆出之于縣令。至於設置或減削之成法，雖或有一定標準，然一以秉縣令之意旨為依歸，初非人民之所能預聞其事，或從事於監督者也。

唐之保鄰里鄉之等級：

一曰保——三家。

二曰鄰——四家。

三曰里——百戶。

四曰鄉——五百戶。

按此保鄰里鄉四級之用以相互監統，實不過組織上應用之名稱。故除鄉與里，設正一人外，除如保鄰二者，皆不設置正長。以此證之實際上情形，鄰與保之分別，只數量上奇偶之差。此以三家之數為保，以四家之數為鄰者，在當時，或為有便於編戶計數上之應用，亦未可知，除此以外，殆無以窺其意義，明其作用耳。

唐之坊野分設，在村里制之意義上，確為一種有進步之組織。然此非唐代之創置，唐不過秉承北魏以來之餘緒，沿其習俗而釐訂之，具較整肅之觀，而收實際效用者耳。此為研究保甲制度者所宜注意之事。

## 第二節　坊野戶口編置之法式

欲明唐代關於保甲制度之設備如何？須先瞭然於唐代戶口之編計之問題。唐代于土地行班田之法，而課稅

以有租庸調三種制度，租卽賦稅，庸卽丁稅，調卽戶稅。三者之中，除租稅爲土地稅外，其餘若庸若調，皆爲側重於人事役力方面而定之稅則。此種稅則，在唐極爲重視，故每歲除依以人爲單位，按丁應課以役力外（如每年役力二十日遇閏加二日，不役者每日折輸絹三尺，）又復抽以家爲單位之課稅（如歲輸綾絹各二丈，棉三斤，或輸布二丈四尺，麻三斤，）如此可見當時既重戶口之課稅，復亦重戶口之編查，其理事精密，誠有可法！昔人稱戶籍之法始於唐，殆非虛語！然此編置法之效用，顧在以取戶稅丁錢爲目的，非用以牧民治民。其命意既別有所屬，則於比戶連保之事，故亦較爲輕忽，而任自然。是唐代雖有版籍之法，而無保甲之用，雖詳於戶口編查之數，而乏良莠稽攷之規；換言之，卽有編之之術，而未施以運保之方也。今欲明其體用，惟於戶口編置中求之。

當「唐武德（高祖年號）六年，令天下戶口，每歲一造賬籍，至開元十八年，勅諸戶籍三年一造，」（語見唐會要。）自此以後，天下戶口，遂釐爲九等。然此九等者，係用爲課役之標準，非用爲保鄰里鄉組織上之標準。大抵無論何等人民之國內，皆不限定其住域，惟於既經住定所在，必依山川形勢，或人烟疎密之關係，而受治於國家所設置之坊正或村正（按卽里正），坊正與村正之權有大小，而人民被管轄之事亦不同，此所謂鄉居坊居，而有其區分者也。按唐令以「百戶爲里，五里爲鄉，四家爲鄰，三家爲保，每里置正一人……，」是此，惟里乃置里正（卽百家），而大於里五倍之鄉，其居人佔有五百家之地域，與小於里之鄰（四家）或保（三家）者，皆僅具抽象之稱謂，不置長正等職。又考通典注稱「若山谷阻險，地遠人稀之處，聽隨便量置，」則是每里置正一人之規定，乃爲對於人烟繁殖之地段而言，不必舉所有區域而必如此也。斯又爲可堪注意之一端。

要之唐代保鄰里鄉制度，雖為一般原則，而人口稀少之地，或不依此規律。卽人口過多之處，亦恆有未依此限制行之，故此坊野分治，乃有極大之伸縮性存焉。唐書稱：

「在邑居者為坊，別置坊正一人……，在田野者為村，別置村正一人……。」

殆其明證。又村正之職權，與坊正之職權，亦若有大小之別。其於事實上，每坊置正一人，視為當然者；而於每村之置正，則又不必以村為單位，偶有于村之大者置一人與二人不等，其小者，或竟不設置。此要皆依住戶多寡之數量而定者也。又如唐書稱：

「……其村滿百家增置一人，掌同坊正，其村居如滿十家者，隸入大村，不須別置村正，」蓋卽其一種特別組織之情形也。

## 第三節　里正村正選任之重視及其職守

坊野分治與戶口編置之情形，既如上述。其次所當探討者，厥為坊正里正人選問題之如何注意，及其職役範圍之廣狹，與夫待遇之厚薄諸端。因此等問題，與後世保正地甲之職務，恆多類似之處，故未宜忽視。按唐書稱：

「諸里正，縣司選勳官六品以下，白丁清平強幹者充。」

可見里正之資格，甚為嚴格。且唐因職大小而得受職分田之頒賜者，惟止於九品。所謂職分田者，猶之今日之公費，其在六品得田四頃（此係概數，實則有由三頃半至五頃者），七品得田三頃（此係概數，實則有由二頃

半至四頃者。）八品得田二頃半（此係概數，實則有由二頃至三頃者。）九品得田一頃半（此係概數，實則有由八十畝至二頃半者。）里正之職分，正相當於六品以下之官職，有支公費之待遇，其職分田得享八十畝至五頃半之限度。俸給既足以養廉，宜其不作苛索擾民之舉，行之足以盡其用也。至於坊正與村正，亦尚嚴謹選擇，無許妄率，如唐書所稱：

「其次爲坊正，若當里無人，聽於比鄰里簡用，其村正取白丁充，無人處，里正等並通取十八歲以上中男，殘廢等免充。」

在在俱足以見其甯缺勿濫之精神。至其職位，則較低於里正，祿秩幾何？雖莫可考，然有免其課役（語見通典）之權利，是亦可窺其一斑云。其關於職務方面，依唐書所載，里正之職掌有四：即按比戶口，課植農桑，檢察非法，催驅賦役。坊正之職：掌坊門管鑰，督察姦非。村正之職掌同坊正。此又與秦漢之亭長職權略似。

總上唐代保鄰里鄉制度，重在編戶，不重相保，然察檢姦非之事，恆付之村正或坊正。論其整個組織上之效用，約有四端。

1 不以地段限制住戶。

2 村正無定額，因村之大小設立之。

3 坊野分治，村正職務恆小於坊正。

4 鄰保不具形式，僅有名稱。

此四者，皆唐地方制度上之特殊情形，研究保甲制者，所宜注意者也。

# 第四編　保甲制之確立

## 第十一章　宋之保甲制度(一)

### 第一節　神宗以前之兵制與地方政制

「保甲」之名，確立於宋，俱多足述。爰考伊始，則本寓兵於農之遺法，以濟募兵之窮，及其播用，乃漸紛繁，助徵役之效，節繇役之繁，成比戶相察之政，杜姦宄藏匿之患，種種效用不一而足。自來制國治民刑教兼渥之政策，蓋無踰於此者。

宋自神宗迄於哲宗，以推行未善之故，其間興廢者再，方術政策，亦多更張，此又非法旨之弊，乃行之者之不善其宜耳！故吾人欲研究保甲制度與趙宋之關係，必先知宋代政治之環境；若欲考宋保甲法如何而廢之與之之實況，尤當明晰神宗以前兵制與地方政制之情形；則保甲產生之背景，不難知悉。茲先舉神宗前代政制上之兩大關係，提示於次。

（一）兵制上之關係

當太祖即位之初，懲五代積弊，大改軍制，定天下兵爲

1 禁兵
2 廂兵
3 鄉兵
4 蕃兵

禁兵爲天子親兵，拱衛京師，以備征伐。廂兵由諸州募集，僅供使役，不甚教閱。鄉兵則選自戶籍或土民應募者，僅教以武事，使能防守。蕃兵乃糾內附之蕃人而用之於兵者。凡此四者，皆爲常備，且有定額。據葉適應詔兵總論云：「太祖時兵不滿二十萬」，是雖俱以兵名，而實足以張撻伐之用者，亦不過禁兵與蕃兵二種。迨西夏畔亂，遂大行募兵制，以充禁旅，由是中外禁兵及廂兵之數，達數百萬，鄉兵遂益失不修（說亦見葉適兵總論）。神宗時，汰兵爲民，行保甲法，募兵之制衰，而民兵漸衆；其後新法罷行，募兵與民兵之制，兩皆不振，國防亦日虛萎矣。此宋兵制變遷之大概也。

綜而論之，在神宗以前，所謂廂兵與鄉兵者，皆用備守衛，其無戰鬥力可知。而鄉兵之設，尤有類似於農村保安警察之性質。此種民兵之性質，在宋兵制之組織上言之，確具備優點，但出之以募集招致之方法，則仍非所以致長治久安之策，斯其缺點之所在，亦未可諱言。由缺點所暴露之病象，至於神宗，則尤爲顯著。安石保甲法中，教民「習武

藝」「備守禦」諸端，要皆胎化孕育於此，而具有推陳出新之義者（參閱本章第三節）。吾人研究保甲制度，所宜注意者一也。

（二）地方政制上之關係

宋之地方制度，在縣以下之組織，有里有鄉有戶，較唐制則僅少「保」與「鄰」兩名稱，其大體實爲循唐制之舊，變其形式而不變其實質者也。故戶與戶之間，無令相連，惟各置長正一人，名之曰「戶長」。其於里者，則置「里正」，於鄉則有「鄉書」，但其職務，僅掌課督賦稅一端。他如關於鄉村警備，或守望性質之事，則分別付予當地住民，與當地駐軍，以職司其事。遇有戰陣防禦之役，大率由鄉兵負担。遇有逐捕盜賊，則由耆老弓手壯丁分責（說均見通考）。至於州縣司曹諸雜職，以及虞候揀掐等人，則各以鄉戶等第差充，不復役力於里正等（說亦見通考），故在是種情形之下，里正鄉書等之效用極微，且職權與待遇，亦率卑下毋高，此宋初地方行政之大概也。

今自組織上之效用論之，「里正鄉書」與「耆老壯丁」，既別爲二體，各賦以固定職守，分役于鄉里，使不相混雜，其意至善。若準事實分析，則所謂里正者，鄉書者，耆老者，壯丁者，弓手者，諸凡名色，乃至于司曹雜職，虞候揀掐等人之出於鄉戶充差者，要皆不外役民多方之分名別類而已。役民之名目既繁，則人民之疲於奔命也亦甚。故此，在人民方面，則不免勞役之苦，他方鄉書等之蠶蠹侵漁，亦正多假以私便，蓋此在昔日以一鄉村小吏，足以盡一地方役力之事者；今非假以衆手莫辦，假之衆手多方而不已，復以時役力於鄉戶，使爲差弁，斯擾民殊甚，而其弊益滋也。宋地方政制分工不當之一大缺陷，即在於斯。至神宗用安石作保甲，偕差役里正鄉書耆老壯丁等職務，漸併入

保甲範圍，故保甲法中「以保丁捕盜」，以「甲頭催稅」諸端，要亦皆所以濟舊制之窮而與之者歟？（參閱第四節），安石用心蓋亦良苦，此吾人研究保甲制度所宜注意者之又一也。

綜上兩種關係，保甲法創興於宋，安石雖具有其力，神宗前代地方政制之缺陷，與兵制之失宜，實皆備相當關係。其有以促成確立之原因，正未容忽視。

## 第二節　鄉兵制之特點與保甲

宋以衙前主官物，以里正戶長鄉書課督賦稅，——戶長以二等戶充，里正以一等戶充——以耆老弓手壯丁逐捕盜賊。斯數者之外，其足以稱爲保衞地方之武力者，則爲鄉兵。鄉兵者，選民戶之強健丁口，使習弓弩戰陣，更番戍守，以禦外寇，以靖宿莽者也。與今日之保衞團頗相似。按宋史兵制曰：

「鄉兵者，選自戶籍或士民應募，在所團結訓練，以爲防守之兵也。周廣順中，點秦州稅戶充保毅軍，宋因之。自建隆四年，分命使臣往關西道，令調撥鄉兵赴慶州。咸平四年，令陝西縣，稅人戶，家出一丁，號曰保毅，官給糧賜，使之分番戍守。因恐奪其農時，則以十月至正月休息日，召集而教閱之。忠烈宣勇廣銳之歸農而闕員者，並自京差補戍於河上，而歲月久遠者，則特爲遷補。貧獨而無力召替者，則令逐處保明放停。當是時，河北河東有神銳，忠勇，強壯。河北有忠順，強人。陝西有保毅，砦戶強人，強人弓手。河東陝西有弓箭手，河北東陝西有義勇，麟州有義兵。川陝有土丁，壯丁。荊湖南北有弩手，土丁。廣南東西有槍手，土丁；邕州溪洞有壯丁，土丁。」

又云：

「河北強人，家二丁三丁籍一，四丁五丁籍二，六丁七丁籍三，八丁以上籍四，爲強人。五百人爲指揮，使百人爲都，置正副都頭二人，節級四人，所在置籍，分番迭教，寇至則集守城，寇退營農。咸平四年，河北強人，置都頭指揮，使無事散處田野，寇至追集，給器甲口糧食錢，遣出塞，斫賊壘——契丹——，能斬首級奪馬者如賞格，虜獲財畜皆畀之。」

「河朔西路，彼邊州軍自澶淵講和以來，百姓自相團結弓箭社，不論家業高下，戶出一人。又自相推擇家資武藝衆所服者，爲社頭社副錄事，謂之頭目。帶弓而鋤，佩劍而樵，私立賞罰，嚴於官府，分番巡邏，鋪居相望，若透漏北賊，及本土強盜不獲，其當番人皆有重罰。遇警急擊鼓，頃刻可致千人，器甲鞍馬常若寇至，蓋親戚墳墓所在，人自爲戰，敵深畏之。」

「陝西義勇，凡主戶三丁選一，六丁選二，九丁選三，年二十至三十材勇者充之，涅手背，以五百人爲指揮，置指揮使副二人，正都三人，十將虞候，承局押官各五人。歲十月番上騎教，一月而罷。」

「廣南西路土丁，嘉佑七年籍稅戶應常役外，五丁點一爲之，凡得三萬九千八百人，分隊行伍陣，習槍標排。冬初集州按閱後，遞歲州縣迭教，察視兵械，以防收刈，改用十月教，一月罷。」

以上皆宋鄉兵制之大概，各地名稱亦紛歧不一，徵選編制，各各不同。然其主要，則在徵籍農民，訓爲行列，以實國防。故其目的，以防禦金遼之患爲主要，警備盜賊乃其次焉者也。熙甯以後，鄉兵之制，又因政治經濟之諸種關係，

路改面貌，蓋於舊制之中參以保甲之法矣。如大觀三年之河北路弓箭社人，詔依保甲格賞爵施行，元豐元年，福建路槍仗手，亦依舊法以相近者五人爲小保，保有長，五小保爲一大保，有大保長，十大保爲一都，有都副保正，俱教閱捕盜賊。是其時鄉兵制與保甲法，相併爲用，不可分析，迄於宋末，其法尚存。民間之自備兵器，練習武藝之風尚，既漸浸盛，而國家原有之禁軍廂軍等，復漸腐敗衰替，國用虛耗，人民流離，救貧圖強之策，乃有保甲興焉。宋史云：「咸平以後，承平既久，武備弛寬，仁宗之世，西兵招刺太多，將驕士惰，徒耗國用，憂世之士，恆以爲言，竟莫之改，神宗奮然更制，於是聯比其民，以爲保甲，部分諸路，以隸將兵」。此即鄉兵制，演變爲保甲之概況也。茲舉鄉兵制大要如左，以示其與保甲之關係：

一、籍民戶壯丁，約自二十歲起，至六十歲止，皆充之。

二、家有二丁或三丁者抽一丁，四丁五丁者抽二丁，六丁七丁者抽三丁，八丁以上者抽四丁。（按各地間略有不等）

三、任役時間之久暫，約分二種，其一以一個月或三個月輪流值番一次，其一苟非衰老疾病及無人爲替者，不得自息。

四、上番輪值者之待遇，口糧由官按月發給，與正兵同，不再給餉，惟免其賦稅。

五、其在邊塞者，則每名官給田八十畝，以資其耕種，能自備馬者，益四十畝，至秋收時官給兵器鎧甲，隨正兵訓練，爲巡徼斥候之用。

六、爲鄉兵者，皆揑其手背。

七、鄉兵之訓練時期，每年起自十月迄翌年正月，集中教閱，以覘其精神。平時則於農隙，各自習武藝，使資熟練。

八、熙寧以後，參用保甲法，以十人或二三十人爲一隊或一團，各置長立校，其上有都保，指揮，……等官，累相統轄。

審此八點，鄉兵與保甲之遞遭，及其制度相關之處，可以熟知。

## 第三節　保甲法之創立與王安石

王安石之保甲法，推其創造心理，係出於節財減兵之動機。研其措施辦法，則爲擬取當時兵政與民政之優點而以濟弊實。明此兩種現象，則保甲法之興，非安石之故爲立異鳴高，實亦本於推陳出新之效用，而有以釐其方法，定其名稱耳。玆按當時政治情形，分析保甲創立與安石之關係，約具四端：

A節財減兵兩政策之紛歧，

B募兵民兵兩政見之衝突，

C安石主與保甲之動機，

D安石施行保甲之劃策，

此四者僅列舉大綱，其詳續論於次：

（一）節財減兵兩政策之紛歧

宋自太宗以來，屢受契丹屈辱，賠輸歲幣，財用日竭。及太宗之玄孫神宗即位，思張國威以圖強，舉安石變行新法。保甲法者，亦卽安石六種新法之一也。當新法未頒行以前，神宗亦曾有裁兵之舉；夫旣已裁兵，而又待行保甲法者，此中問題，則又不僅繫於兵之如何裁汰之一端，乃在裁汰後如何安定社會之方策耳。因裁廢之兵士日多，則地方秩序問題遂起。保甲法之有以應運而興者，其故以此。宋史稱：

「熙甯元年，手詔揀諸路半分，年四十五歲以下，勝甲者，陞爲大分，五十以上，願爲民者聽之……」。

又稱：

「二年，詔倂廢諸軍營……」。

又稱：

「舊制兵至六十一始免，猶不卽許。至是免爲民者甚衆，冗民由是大省。」

文獻通攷亦稱：

「先是軍營皆有額，……承平日久，兵制寖弛，額存而兵闕，馬一營或止數十騎，兵一營或不滿二百，旣不成部分，而將校猥多賜與，廩給十倍士卒，遞遷如額，不敢少損……」。

又稱：

「……計減軍校十（？），將以下三千餘人，除二節賜予，及傔從廩給外，計一歲所省，爲錢四十五萬緡，米四十萬石，紬絹二十萬匹，布三萬端，馬藁二百萬……」。

可見在此兩年之內，裁兵政策，效果甚著。然從社會實際上之另一方面觀察，其於此廢併甚衆之兵士，則似苦無以應對之策矣。此裁兵後之善後問題，爲當時朝野士大夫所不得不各競倚其政見而干諸朝庭者也。按當時臣士，於節財之政見，則頗一致，於裁兵問題，有急進與緩進之別。主緩進者，爲司馬光諸人。贊成力行者，乃王安石輩。此二派，意見水火，雖初始於併營一事，究其極至，實皆在於新舊法之抵觸。故併營之爭，無異行保甲法之爭，保甲施行之爭，又不啻新法試行之第一步之爭也。宋史稱：

「……初帝議併營，大臣皆以爲兵驕已久，遽併之，必召亂，帝不聽，獨王安石贊帝力行之……」。

又稱：

「帝嘗言節財用，安石對以減兵最急……」。

此又可見節財減兵之策，惟安石之主張，獨見信於神宗。而保甲法之創興，尤可證其爲非偶然之事也，明矣。

（二）募兵民兵兩政見之衝突

由節財之主張，進而及於併營之事。由如何併營，與先後緩急之爭執，更論及於兵之種類成分上之取捨問題，此募兵民兵兩政見之所自起，亦其衝突之所由也。

自太祖迄於神宗初年，關於募兵名額，已由不滿二十萬人之數，增至一百餘萬人，尤以開寶慶歷之間，其數激

增最巨，治平初年（卽神宗卽位元年），雖有削減，但全國軍隊總額，尙有一百十六萬餘，就中禁兵之數，亦有六十六萬三千之多。所謂禁兵者，當是之時，皆依募集方法，招致戍軍而廂兵與鄉兵之舊制，其精神殆已無形消失。故由募集而來之兵額日多，益足證當時兵制之頹廢混亂，缺乏統一整理之方也。玆考宋史所載，列舉神宗以前各代之兵額，比較如次：

| 年號 | 兵總額 | 禁軍馬步之數 | 備註 |
|---|---|---|---|
| 開寶 | 三十七萬八千 | 一十九萬三千 | |
| 至道 | 六十六萬六千 | 三十五萬八千 | |
| 天禧 | 九十一萬二千 | 四十三萬二千 | |
| 慶歷 | 八十二萬六千 | 一十二萬九千 | |
| 治平 | 一百一十六萬二千 | 六十六萬三千 | |

當時兵多之患，旣爲事實，故裁兵之說，亦甚囂塵上。然何者之兵應裁？何者之兵當併？何種之兵制宜廢？何種之兵制可留？何者之兵卒倘堪酌用？何者之兵卒悉遣歸農？斯又皆主募兵制與主民兵制者，所引爲爭論之爭點。

按其時一般政論──

有主張罷免民兵（卽鄉兵）者；

有主張多裁募兵（卽廂兵禁兵之類）者；

有主張廢募兵之制而興民兵之制者；

有主張并鄉兵廂兵皆廢且縮減蕃兵禁兵之額，而以編遣爲目的者；

此政論之中心人物，除王安石之絕對主用民兵外，其餘則有蘇軾，司馬光，韓琦，歐陽修，范鎮，葉適諸人，各尙主張說誇實理。

蘇　軾——軾應詔策，其一曰定兵制：亟言「禁軍輪戍之費太多，不應分禁軍及土兵」，又其一曰練兵實，亟言「募兵之害……人生強健，其時期不過二十年，廩之終身，則是一卒凡二十年無用於官也。自是推之，養兵十萬，則是五萬人可去也。屯兵十年，是五年爲無益之費也……」。

又曰：「今天下之患，在民不知兵，故兵常驕而民常怯，盜賊攻之而不能禦，戎狄掠之而不敢抗。」

司馬光——光上書：「亟述調發爲兵時之騷擾……義勇（按即鄉兵之類）之無效，元昊反，鄉兵數十萬，未得一人力。」

韓　琦——琦言：「募兵稍加裁制……且行強幹弱枝策，」

又曰：「今之義勇，河北十五萬，河東八萬，請於陝西亦點義勇……得十三萬八千四百六十五人。欲仿府兵遺制。」

歐陽修——修言募兵之害，謂「官吏乘饑荒時募兵，不募則流爲盜賊，于是老弱躬耕，強壯坐食。」

又曰：「三年一賞，兵不知愧，反較多量少，驕不可制。」

范鎮——鎮言兵多之害，擬以賦入十之七養兵。

葉適——適應詔兵總論曰「太祖之兵不滿二十萬，非特兵以爲固也決矣，召募之日廣，供餽之日增，蓋端拱雍熙以後，契丹橫不可制而然耳。康定慶歷，謀國日誤，恃兵爲國之說，火熾不禁。而後天下始有百萬之兵，竭天下以奉兵，而其治無可爲者矣。而上下方揚揚然自以爲得計，爲之治文書，聚財賦，盡用衰世裒刻之術，取於民以昭之而猶不足；及其不可用也，則又爲之俛首以事驕虜，而使之自安於營伍之中也。故王安石……知兵之不勝養，而猶不悟籍兵之不必多，教諸路保至四五十萬，陰欲以代正兵，正兵不可代，而保甲化天下之民皆爲兵，於是虛耗之形見，而天下之勢愈弱，將兵之官充滿天下，坐糜厚祿，而兵未嘗有一日之用。」

又論廂禁軍弓手士兵曰：「……所謂第一等戶，盡其賦入，不足以衣食一兵……善養兵者，爲其有事而戰，不爲其無事而備也。無事而備，則必有不養之兵而後可，今養之於無事，竭州郡之力以食之，固非所以戰也，則雖有百萬之兵，而不免自貶爲至弱之國，乃其勢之宜然耳。」

綜合各論，是當時政見龐雜，莫衷一是之情形，已於焉可覩。諸賢雖同感於兵之罪惡，與兵之所以當裁之故；然兵裁以後，安置與綏靖之法，則皆無以詳對矣。尤其兵制上之缺點，更無一人能言補苴而導之實行者。因之安石之保甲法，則較爲適策。其能應運而生者，蓋亦有自歟？

（三）安石主興保甲之動機

欲明安石行保甲之動機，須先瞭然安石對宋兵制不滿之意見，其次爲證明其設保甲之目的。如是則安石所

認爲保甲法之義意，不難知之，而與保甲之動機，亦可想見。

關於此數點，莫若引安石與神宗之答問爲證：

「安石欲變募兵而行保甲，帝從其議。又帝常言節財用，安石對以減兵最急。

帝曰：比慶歷時，數已甚減矣——因舉河北陝西兵數，慮募兵太少，又訓練不精。

安石曰：精訓練募兵，而鼓舞三路之民習兵，則兵可省。臣屢言河北舊爲武人割據，內抗朝廷，外敵四鄰，亦有禦奚契丹者，兵儲不外求而足。今河北戶口蕃息，又舉天下財物奉之，常苦不足以當一面之夷狄，其施設乃不如武人割據時，此無他，惟能專用其民故也。臣以爲倘不能理兵稍復古制，則中國無富強之理。陛下欲去數百年募兵之弊，則宜果斷立法制，令本末備具。不然，無補也。

帝曰：制爲之用在法，當預立條制，以利推行可也。

安石又曰：陛下以爲柴世宗，能辟土疆，服天下者，何也？

帝曰：世宗非能果斷乎？

安石曰：是也！世宗能使兵威復振，非但高平之役，能斬樊愛能等而已。天下盜賊殺人亡命者，皆募以爲禁軍，史以爲當時孤子寡婦，見仇讎而不敢校，後悔之莫有貸者。臣以爲史官不足以知世宗。世宗非悔也！方中國兵弱，以爲非募此輩不足以勝諸僭僞之國，及所募已足，則法不久弛，故不復貸其死，此乃定計數於前，必事功於後，豈以爲悔也？……今當平世，發義勇入衛，有爵賞祿爲勸利，而乃更憂其爲變，豈篤論者！大抵世人習見募兵，而不見

民兵之事，故一聞此議，則不能無駭；然募之法不變，乃實可憂也。」——見宋史

「文彥博等，又以爲士兵難使千里出戍。

安石曰：前代征琉球，討黨項，豈非府兵乎？

帝　曰：募兵專乎戰，故或可恃，至民兵則兵農其業相半，可恃以戰守乎？

安石曰：唐以前未有黥兵，然亦可以戰守。臣以募兵與民無異，顧所用將帥如何耳」——見宋史

可見安石主行保甲，爲在專用其民。變世所習見募兵之法而爲民兵，且認募兵與民兵二者效用相埒，惟募之之法須有變耳。關於此點，推其意固不欲僅與立保甲之名，以代募兵之實，幷於實施方法之步驟上，又改義勇爲保甲，求有以見其速效者在也。此種定計，在元豐四年已見於事實。今當再證論安石之言，以明其動機之所在。宋史稱：

上　曰：「河東修義勇強壯法，又令團保甲如何？」

安石對曰：「義勇須隱括丁數，若因團集保甲，即一動而兩業就。今既遣官隱括義勇，又別遣官團結保甲，即一事分爲兩事」。

上　曰：「保甲不可代正軍上番否？」

安石曰：「俟其習熟，然後上番；然東兵技藝，亦弗能優於義勇保甲。臣觀……今爲募兵者，大抵皆偷惰頑猾不能自振之人，爲農者，皆樸力一心聽令之人。此以校之，則緩急莫如民兵可用。」

馮京曰：「太祖征伐天下，豈必用農兵？」

安石曰：「太祖時接五代，百姓困極，公侯多自軍中起卽豪傑不復在軍，而應募者，大抵皆遊惰不能自振之人而已。」

帝曰：「兵之強弱在人，五代兵弱，至世宗而強。」

安石曰：「世宗所收，亦皆天下強梁之人，此其所以強也。」

帝曰：「保甲義勇有芻糧之費，當預爲之計。」

安石曰：「當減募兵，取其費供之，所供保甲之費，才養兵十之一二。」

帝曰：「畿內募兵之數已減于舊，強本之勢，未可悉減。」

安石曰：「旣有保甲代其役，卽不須募兵。今京師募兵，逃死停放，一年乃數千，但勿招塡，卽爲可減。」

「然今廂軍旣少，禁兵亦不多，臣欲訓練民兵，民兵成，則募兵當減矣。」

證此，則安石行保甲之動機，厥惟在一「變」字。其所以必使之有變，亦不過依當前社會之實况，與過去政制之組織，加以演繹；非任所欲爲，強不可能而曰能之者也。然則保甲法者，在安石個人，殆亦認爲變募兵之法之一種現象者歟？

## （四）安石行保甲法之策劃

安石旣得此理論根據，其實現此理想之方法，亦有可探究者。扼要言之，約分二點，此二點之先後，亦卽其施行之步驟。

一——裁減募兵，訓練民兵，以連保編甲之法爲約束，

二——先行畿甸，漸及五路，以修政禦侮之用爲依歸，

關於第一步驟中，安石廢募兵之主張，已詳前述；至訓練民兵之辦法，則在使人民，一方嚴保甲之法，一方使保丁肄習武事。此稽之當時事跡，可見其序。

關於第二步驟中，其已見諸事實者，如熙寧三年之詔令先行畿內，四年詔畿內之保丁習武事，八年之改隸保甲於兵部；及元豐四年之改五路義勇爲保甲……諸端，在在皆可證其施行之策劃，步驟井然。且初以保甲爲捕盜賊相保任者，至熙寧五年以後，則訓保丁以武藝，而行賞罰之則（詳見通考）。是其爲體爲用之意義，更顯然粲備矣。

今總括王安石之保甲法，約而言之，以當結論。其具體之要點有四：

語其動機——爲出於節財減兵。

研其辦法——實陶冶兵制與政制之優點。

探其途徑——盡推陳出新之效用，而另創此名稱與方法。

明其目的——則復歸於裁兵減政，專用其民，以濟國困。

# 第十二章　宋之保甲制度(二)

## 第四節　設保方式與改革辦法

前節所論，皆就保甲法，產生之因果關係，明其概要。茲當述及本身諸問題，此問題者，可分爲兩方面言之：

一爲組織之方式，

一爲施行之經過。

組織善否，繫之於法，施行當否，繫之於人，二者自有應分論之關係存焉。後世每以安石施行不當，遂病及保甲制之本身，因噎廢食，蓋莫知其病症之何以爲治也。茲先論保甲組織及組織上之變遷，施行經過，詳後第五節。

關於保甲法之組織，在熙甯時，與元祐政和諸朝，略有互異，蓋元祐以後，雖宗紹述，實多鑑於施行之弊，而爲改革補救之方，故與熙甯初年安石親躬實踐所指導下之保甲法者，無論形式與實質，皆多所變易，且有各具之精神。此有宋一代保甲制演變之痕跡，可爲注意之端也。

安石之保甲法，在組織原則上，最着重之點有五事，即

1　編置

2　設備

3　選丁

4　教練

5　賞罰

茲五事者，都關實際，故不可不求其詳盡而推論焉。

（一）編置方式

按宋史稱：「宋甯三年十二月，詔行保甲法，畿內之民，十家爲一保，選主戶有幹力者一人爲保長，五十家爲一大保，選一人爲大保長，十大保爲一都保，選爲衆所服者，爲都保正，又以人爲之副。」

又稱：「每一大保夜輪五人……」

又稱：「……逃移死絕同保不及五家，併地（？）保。有自外入保者，收爲同保，戶數則附之，俟及十家，則別爲保，置牌以書其戶數姓名。」

又稱：「一日帝批陝留縣，見行保甲，每十人一小保，中三人或五人須要弓箭……」。

又司馬光疏稱：「……今籍鄉村人民，二丁取一以爲保甲……」。

依上列之記載，可知保甲具體的編置方式，吾人又有可注意之二事——即保與甲，已分爲二種之形式是已。

保者指家而言，殆以家與家連合編置之稱。甲者指人而言，殆以人與人蟬聯編伍之謂。是保之編置方式爲一事，而

甲之編置方式，則又爲一事也。合二者編置法之總稱，則保甲整個組織之方式，乃備矣。故家與家，必比戶編保，而人與人，除被選爲保丁受編伍之規律與限制者外，餘人則又不皆受連保之拘束。所謂「每十人一小保，中三人或五人須要弓箭……」，與「每一大保夜輪五人……」等等事實，卽指編戶之家所抽出之戶丁的編伍法而言。故此編伍之組織方法，又必基於家的組合關係，以定其名稱。析言之，如「十家爲一保，選保長一人」，此之所謂一保者，卽十家之內，按二丁抽一之法，抽選保丁若干，以組成一保；此一保之組織，雖限於以十家爲單位，而每保之人數，則恆有多寡之差，推而至於每大保或每都保，亦復如是。故保每彼此之間，名號雖相若，而保丁之人數，實非同量。職是之故，是以在一保內保長擢選之標準，既不以保丁人數爲比例，亦不以每家被抽丁口之多寡爲比例，更不以保丁中之人才標準爲比例，惟僅採用「選主戶有幹力者一人充保長」之方法者；此又足證明保爲基於家的組合編置之番號，甲爲基於抽丁的人數編伍之番號，而其抽丁人數之編伍，又不出於以十家爲一組合者之範圍也。——此安石保甲法編置方式之精神。然依實際而論，在此種組織方式情形之下，保丁之逃匿既易隱沒，而遇人丁稀少無可抽選之家，則編丁之數字，勢不能不隨之有所增減，此亦事實上應有之問題，故「同保不及五家併地（？）保」及「有自外入保者收爲同保，戶數則附之，俟及十家則別爲保……」等法，皆其用爲補救與限制之方，此又安石編置保甲運用其方式而備具之一種補充效用也。

又按文獻通考所載：

「……司農寺乞廢戶長坊正，其州縣坊郭，擇相鄰戶三二十家，排比成甲，迭爲甲頭……從之」。

是當時保丁保長以外，尚有甲頭一職。甲頭者何？即爲代替耆老戶長等，担當催稅任役之人，此種人之執役，爲屬法人性質（即每一戶爲一人），限以戶爲一單位，戶出一人，在一甲之內，輪流更替，且代所在甲內之居人處理公務，爲役於王家。此又與保長立於相對地位，自成其組織之系統。以完成整個保甲法之運用與機能也。

茲合前論，作圖解如下，以資參考。

保甲編置方式圖解

保甲編置之方式，已具見崖略，其詳以無從考訂，莫可得而聞焉。

至於保長等之選拔與任期，在此亦有探究之必要，然典籍之足徵者，僅屬寥寥，故在中興以前，弗能致悉，在中興以後，如文獻通考所稱：

保的作用與關係
甲的作用與關係
(以家為單位)
(以人為單位)
都保 五百家 丁人
大保 五十家 丁人
保 十家 丁人
不及五家 丁人
由保中選出
由保中選出
由保中選出
正副保長
大保長
保長
十人為一小保
保丁
保丁
保丁
按人口抽出
按每家人口抽出
按每家人口抽出
按每家人口抽出
合若干家為鄉為里有耆老壯丁弓手等舊用為催稅曾廢置後復興
編戶之家有戶長舊用為催租曾廢置後復興
每家除抽保丁外之餘丁
合若干家排成甲
選為甲頭
甲 甲頭
甲 甲頭

「十大保爲一都保，二百五十家（按此數字恐係五百家之誤，姑誌之以俟他日參訂）內通選才勇物力最高二人充應」。

「大保長一年替，保正小保二年替」。

等云云，皆足見其梗概矣。若合前述之「五十家爲一大保，選一人爲大保長」；「十家爲一保，選主戶有幹力者一人爲保長」及「十人爲一小保」諸語，相互參證之，則又可得相對之概念如左表：

保長保正等選任表

| 保名 | 職位 | 人數 | 產生步驟 | 年限 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 都保 | 正副保長 | 各一人 | 由五百家內通選才勇物力最高者 | 未詳 |
| 大保 | 大保長 | 一人 | 由五十家內通選 | 一年替 |
| 保 | 保長（或曰保正誌此備考） | 一人 | 選主戶有幹力者 | 二年替 |
| 小保 | | | | 二年替 |

又保甲之「解發」，在當時亦有一定之律，所謂解發者，頗與今日遣散之名詞相近似，但今之軍隊遣散，以其不堪戰鬥，而明示以解甲弗用義之；在宋保甲解發，則以其編額既足，遣之歸農，而復徵役其未受訓練者以入保也。此徵與募之意義有不同之關係，而解發與遣散所用之方法亦殊途也。關於保甲之解發條件，在當初恆因時因地因人不同，但其原則，則不出於下列諸項——

一、必達於相當人數者。

二、復經過相當之年限者。
三、送詣京師經天子閱試者。
四、閱試後，擇其武藝優異，依各路原定之試額，命之以官者。
五、餘丁解發者。

經此一定之手續後，卽爲此一期內團保之事畢，各路可繼事新練。今試舉通考所稱：「初開封府畿，五路保甲及五萬人，二年一解發，詣京師閱試命官，開封府畿五人，五路七人。」「八年詔開封府畿及一萬五千人，各許解發一人。」各節，卽可證其大凡也。至於元豐以後，則興廢無定，各路保甲遣散之日多，督練之日少，斯固無所用於「解發」矣。

## (二)保內設備

保甲編置既成，保丁自與未被抽選之餘丁有別。餘丁在農，保丁習武，此其別也。所謂習武藝之保丁者，其勢又不得不備弓刀箭戟，或其他警備器械，以資應用，斯保內設備之事尙矣。按當時關於保內設備問題，其經費，初則出之官府，後漸苛責於民，舉凡習用武器之屬，皆強人民以自備。故自每保至於每都保內，其應用武器，無不籌集於各該保內編戶之家。因之保內之設備，乏整齊劃一之觀，此亦一事實也。要之其完善與否，皆可視所在地各戶貧富情形，與保內需用之程度而定。故當時各保中所必需設備之器械——

一爲置弓箭。

二爲置鼓。

此二者，爲保內不可一缺之物，弓箭「以三人」或「五人共習」至「兵器非弊禁者聽習」(語均見宋史)。鼓則每保一只，以一人專司其事(語見文獻通考)，平時情形大率如是。有警則鳴鼓以召集丁列伍而出，由保長領率，以捕姦宄，以驅盜賊，以禦敵侮，斯其爲用也。

此外尚有「賞錢」與「衣裝」二事，亦爲保內相當設備之條件，但不如弓箭等項重要。關於「賞錢」爲絕對的出自民間，主其說者安石最力。「衣裝」之設，初無定律，其事要皆因縣令於教閱保甲時，爲避免司農官督察之嚴，曲極阿諛而有此非理抑民之苛擾也。此事於熙甯中頗盛行，紹聖以後遂漸革廢。

(三)保丁抽選

選丁者，即按戶抽丁以充保丁之謂。其抽選之法有二：一爲正保之抽丁法，一爲附保之抽丁法。正保者何？即按十家爲保之額定編丁，以抽其丁也。其抽法，爲「應主客丁，兩丁以上選一人爲保丁」(語見宋史)之原則行之。附保者，即不及十家或不滿五家，併其保於他保者之抽丁方法也；此即依「附保兩丁以上有餘力丁壯男者亦附之」(語見宋史)之辦法是也。故前者爲肯定的，後者爲相對的。若襲以今日黨的組織上之習語言之，前者可稱之爲普通組織，後者可稱之爲特種組織云。

又選丁既有按戶抽取之則，故所抽人丁，僅有多寡之率，而無貧富階級之殊，此亦當時制法之精神有足錄者；

宋史稱：「家貲最厚材力過人者，亦充保丁，」今徵之而益信。

（四）教練方法

安石保甲法之精神大部份繫於教練之事，然其弊竇所自亦在於斯。——本末不分，輕重倒置，故終致民病繁役無暇力農。

初始行保甲，以捕盜賊以相任保，僅教以武事，未嘗專力肆習，視為定職。至熙甯四年，始詔畿內保丁肆習武事，且定賞罰後又改隸兵部（熙甯八年事）。自是以還各地保甲，競尚訓練，衆以習武為業，於是保丁遂浸成鄉兵矣。

關於訓練方法；見於宋史文獻通攷諸書者，茲摘舉如次，并分年紀述，以察其變遷——

「……歲農隙，所隸官期日於要便村都，試騎及射，并以射中親疏遠近為等，騎射校其用馬，有餘藝而願試者聽之。」

「第一等保明以聞，引見於庭，天子親閱試之，命以官。第二等免當年春夫一月，馬藁四十，役錢二千，本戶無可免，或所免不及，聽移他戶而受其直。第三等四等視此有差，即藝未精願來閱試者聽。」——以上為熙甯四年行於畿內之事。

又，

「……詔令主戶保丁，願上番於巡檢司者，十日一更，疾故者，次番代之，月給口糧薪菜錢，分番巡警。」

「詔尉司上番保丁，如巡檢司之法，」——以上為熙甯五年事。

又

「詔開封府畿，以都保置木契，左留司農寺，右付其縣，凡追胥閱試肄習，則出契，」——此爲熙甯六年事。

又

「……立府界集教大保長法。……府界教保甲，大保長總二十二縣，爲教場十一所，大保長凡二千八百二十五人，每十人一色事藝，置教頭一，凡禁軍教頭二百七十人，都教頭三十，使臣十。弓以八斗，九斗，一石爲三等；弩以二石四斗，二石七斗，三石爲三等；馬射九斗八斗爲二等；其材力超拔者爲出等，當教時月給三千，日給食，官予戎械戰袍，又具銀碟酒醪以爲賞犒。三年，三保長藝成，乃立團教法，以大保長爲教頭，教保丁焉。凡一都保，以相近者分爲五團，卽本團都副保正所居聚教之，以大保藝成者十人衮教，五日一周之，五分其丁，以其一爲騎，二爲弓，三爲弩，府界法成，乃推之三路，各置文武官一人提舉。」——此爲元豐二年事。

總上所述歷年訓練方法，雖各有不同，但在此一期內——（約自熙甯四年至元豐二年）——皆爲安石親躬實踐時之法制。今撮其梗概者言之：（1）其訓練之藝技，以弓箭騎射四項爲主要，有餘藝者聽之。（2）其被教閱之人，爲自大保長以次之保丁。（3）其教閱之程序與方法，有集教團教之別；集教者以教大保長，期爲三年，團教以教保丁，由藝成之大保指揮教練是也。

又當集教團教既成，歲遣，則謂之提舉，由京師遣官按閱。其按閱之吏，率以近臣挾內侍往充，諸路皆以番次，藝成者先按閱（說均見通攷）其年限大率五六年一遍。——獨河東以金帛不足遲至十一歲，說見通考——，各路提舉按閱既畢，

其有絕藝者,詣京師,天子親臨試藝,優絕者命官(按當時命官之定額在開封府畿者五人,在五路者七人,後又改定各路一人—熙寧八年事—),於是教練之事畢矣。

(五)賞罰規律

保甲編成以後,關於保丁彼此間秩序維護之問題,則有賴於賞罰規律之製訂。按此項法律,當時頗無一定規例,亦無整肅系統可言。玆合錄雜見通考通典諸書者於次,以供參閱。

「凡告捕所獲,以賞格從事。」

「同保犯強盜殺人放火……知而不告,依律伍保法。餘事(?)已(?)」(按此二處疑有脫文)

「非敕律所聽糾,皆毋得告,雖知情,亦勿告,若於法類保合坐罪者,乃坐之。」

「其居停強盜三人,經三日,保鄰雖不知情,科失覺罪。」

「……遇有盜賊,晝時追捕,若有招口(?)藏匿者,許人首告,仍具條揭示。」

按當時賞罰規律,其所可知者,僅惟此耳。

以上五事,爲當時組織之法式,一般之措施情形,大略如是。其立法之當否,自有當時社會實際情況,以爲其背景,吾人且不必爲法理上之苛論可也。然如此,尙有注意之端者,卽自哲宗嗣位,宣仁太后臨朝以後,司馬光疏請罷免保甲,各路多放棄不舉。迄元祐初年,稍復振作,於方法上乃有所修正。至政和朝,又有相當之補救辦法。此皆於宋之保甲制度,具進一步完成之精神。玆當分述哲宗時代之改革,與政和以後之補救兩點,以見其方式上之變遷。

## （六）哲宗時代保甲組織之改革

當元豐八年四月，司馬光上疏，乞罷保甲，力主恢復弓手壯丁耆老之制，其疏云：「……臣愚以爲悉罷保甲使歸農，召提奉官還朝，量逐縣戶口，每五十戶置弓手一人，略依沿邊弓箭手法，許蔭本戶田二頃，悉免其稅役；除出賊地分，嚴加科罰，及令出賞錢外，其賊發地分，更不立三限科校，但令捕賊給賞，若獲賊數多，及能獲強惡賊人者，各隨功大小遷補職級，或補班行，務在優假。弓手，使人勸募本縣鄉村戶有勇力武藝者投充，計即保甲中有勇力武藝者，必多應募，一人闕額，有二人以上爭投者，即委本縣令尉，選武藝高強者充，武藝衰退者，許他人指名與之比較，若武藝勝於舊者，即令充替，其被替者，更不得蔭田，如此則不必校閱，武藝自然精熟。一縣之中，其壯勇者，既爲弓手，其羸弱者，雖使爲盜，亦不能爲患，仍委本州及提點刑獄，常按察令佐，有取捨不公者，嚴刑典憲，若召募不足，即且於鄉村戶上，依舊條權差候，有投名者，即令充替。其餘巡檢兵士，縣尉，弓手，耆長，壯丁，逐捕盜賊，並乞依祖宗成法……」自此疏上後，哲宗頗有採納，顧雖有罷團教之意，而迄未見諸實行。於是御史王巖叟等，繼續上疏，亟陳改變實施之法，朝庭乃下詔蠲疾病，汰小弱，釋第五等之田，不及二十畝者，省一月六教之法，行三日併教之法。但其時在朝諸臣，均堅執己見，以爲提點司等官職若有存在，其患終在朝庭。巖叟又復上言曰：「……夫三時務農，一時講武，先王之通制，臣愚以一月之間，併教三日，不若一歲之終，併教一月，農事既畢，無他用心，人自安於講武而無憾。」詔可。於是罷提舉司，廢巡教官，一以隸於州縣，而俾之逐路安撫司，故每屆冬教，安撫司則擇教官，分詣諸邑，與令佐同教於地下，一邑分爲兩番，以備教閱，此爲初行變易之法式也。其後又乞罷三路提舉司保甲錢粮司，及提舉司教閱司等；并罷每

歲分保甲為兩番之法。其關於十一十二兩番上教時，不復分作四番，亦不須由京師遣官視教，只令安撫司差遣使臣便宜行事。而所有保甲，亦止多教三月。按此所變易者，為訓練之事，其於組織方式俱未遽廢其原則，然而選丁赴教之事更較前為不均耳。此為元豐八年四月至元豐八年十月事也。至元祐元年，因呂陶（官殿中侍御史）言：「保甲之法，雖已更改，猶有二弊，未便於民，其一為罷去二十畝下，免教指揮，却令五等戶有三丁者，皆赴冬教一月；緣民之貧富不係丁之多寡，而教與不教，則有幸與不幸。今有田百畝，家有二丁，則免教，是謂之幸，田有十畝，家有三丁，則赴教，是謂之不幸此貧富力役大小為不均。」遂詔令「府界三路，保甲人戶五等已下，地土不及二十畝者，雖三丁以上，並免教」。詔頒行後，保甲選丁赴教之弊，實多改善，人民苛役，亦稍解免，顧惟保甲之為用，則已瀕於廢弛矣。是以其時，蘇軾雖一月三上疏，乞存恤河北弓箭社，並增修條約，而朝廷均不予報，（元祐八年事）可見當時，對保甲之厭棄與消沉，迨已達於極度。要而論之，夷考實際，保甲過去之弊，乃在月教之追求過甚。啓胥吏以擾民之便，故本以相保相稽，防惡致治之善政，轉為累瑣株連之苛役矣。而當時朝廷，亦遂祗知「甲」之為用，不克知「保」之為用，故其弊也，終於無極。觀蘇氏上書之意旨，乃在著重於人民自動之作用，不為官府之被動所縛束，針對時弊，其言有由。疏曰：「……今河朔西路被邊州軍，自澶淵講和以來，百姓自相團結為弓箭社，不論家業高下，戶出一人，又自相推擇家貲武藝衆所服者，為社頭，社副，錄事，謂之頭目。帶弓而鋤，佩劍而樵，出入山坂，飲食長技，與北虜同。私立賞罰，嚴於官府，分番巡邏，鋪屋相望，若透漏北賊，及本土強盜不獲，當番人皆有重罰，其遇警急，擊鼓集衆，頃刻可致千人，器甲鞍馬若寇至。蓋親戚墳墓所在，人自為戰，虜甚畏之……」。證此，可知本於人民自治意義之團結，必出之於自動，與

不勞官府以代庖者，其效用乃大；尤必善用其民，因地以察其實際關係，使人民得因其住處田廬，以之相守，則更屬要圖也。保甲之爲用，善于鄉兵，其要義亦基于此。惜乎當時以新舊黨之政爭，因人廢事，唾棄無遺，至爲可慨耳！

### （七）紹聖政和兩朝之補救辦法

自紹聖政和兩朝以來，保甲組織方式在原則上，無所損益，其在實施方法上，則有可注意。核其要點有二：一爲差官按試時期之改定，（卽教習保甲，月分差官按試，見通考）。一爲各路提舉司人員之裁減。茲二事者，在當時之所以成爲問題之核心，實以保甲施行既久，故州縣玩習弛廢。保丁開消，既不以實。保長役使，亦不以時。坐是之弊，迄政和五年中，遂有「尚書省于諸路提刑或提舉各路委選一員，令專一督責」之詔令，此卽以補救前昔苛擾與弛怠之弊，而矯其過猶不及之患端也。然斯二者，救偏補弊之效用，稽之當時，亦僅爲使「各縣令佐，將繫籍人丁，開收取實，選擇保正長，各更替如法，遞相覺察」云爾。

## 第五節　施行經過及任務變遷

前節已將保甲組織情形，略爲述及，茲當進言其實施經過，以評其得失利弊。至其任務，恆因實施上之關係，亦略有差異之點可述。

### （一）施行經過

自熙甯二年，至北宋之亡（卽靖康元年），此五十七年間，爲新法施行之期。其間雖屢興屢廢，實皆受新舊黨政見

所支配，殊無與於新法之良否問題。至於保甲一法，在其自身，更爲利多而弊少。其措置失當，不獲貫徹如一者，所謂「人的問題」，非「法的問題也」。玆先舉列新法施行之年表，次述保甲施行之經過。

| | | |
|---|---|---|
| 神宗 | 熙寧二年（1069年） | 行新法 |
| 哲宗 | 元祐元年（1086年） | 罷新法 |
| | 紹聖元年（1094年） | 復新法 |
| 徽宗 | 靖康元年（1126年） | 復新法＝北宋亡 |

始行，罷行，復行新法之現象既知，則可進言各時代之眞況。

當熙甯二年，詔併廢諸營之初，各路併廢甚衆，流兵散卒，無計歸農，此時倡行保甲，雖爲空論之時期，實具胎形之局勢。

至三年，從知定州滕甫言，令河北准募諸色公人，及城郭鄉村百姓，有武勇願習弓箭者，自爲之社。按此種立社設防之組織，已與保甲之形式相近，且爲適應邊遠區域而設，故稱之爲當時施行保甲之一種過渡的特殊辦法，亦無不可。此法行至宣和七年，始令解散。同年十二月，遂正式詔行保甲法。其進行步驟，先遣官行畿內，次及五路，以遍於天下，此爲當時所計擬者。顧保甲方行之始，朝野誹議頗熾，即神宗聽計，亦非執信無疑。試證其欲預立條制，以利推行之言，與安石之取譬於柴世宗以對之事，可見保甲運用之方式，與如何之性質，初無肯定之方案可言。其認識之程度，蓋亦具體而微矣。及各地漸次設置以後，社會情況，殊呈不安之象。一方因人民之訕訝驚奇，心懷反感。一方

以事屬艸創，求全責備，勢必多取於民。且值國用不給，裁兵節流之際，苛責於民之事，更屬難免，故各路置鼓置弓箭之費，例不由國家擔當，是其明證。宋史稱：

「一日帝批陳留縣，覆行保甲……，小保中三人或五人須要弓箭，縣吏督責，無者有刑。又每保令置鼓，人置一鼓，費錢不少，至有質衣而買弓箭者。……安石曰：民貧宜有之，抑民使置弓箭，則法所弗許也。往者冬閱及巡檢番上，惟就用官弓矢而已。不知百姓何故至於質衣也？然自生民以來兵裝爲一男子，生則以桑弧蓬矢射四方。明弓矢者，男子之所有事，耒耜以養生，弓矢以免死，皆凡民所宜自具。自古未有造耒耜弓矢以給百姓者也。然則使百姓置弓矢，不爲過。第陛下憂恤百姓甚至，故今立法一聽民便耳。且府界素多羣盜攻劫掠，一歲之間，至二百夥，逐夥皆有賞錢。備賞之人，即今保丁也，方其備賞之時，豈無賣易衣服以納官賞者？然人皆以爲賞錢，宜出于百姓。夫出錢之多，不足以止盜，而保甲之能止盜，其效已見於今日，則雖令民出少錢，以置器械，未有損也。」

於此，足以見當時之紛擾，朝野之怨望，而保甲之推行，則未嘗稍怠也。

至四年，詔廢陝西保毅，（按通考稱：開保八年，發渭州平源潘源二縣民，治城壕，因立爲保毅軍弓箭手，分鎮戍塞，能自置馬者免役，逃死以親屬代。保毅軍之設，約始於茲）。此時保甲已漸有播行邊省之傾向。至於畿內，亦於是時始有保丁習武事，定期訓練之舉，又更事賞罰，以資激勸，初行保甲時，所謂捕盜賊，相保任之意旨，至此則已一變。但當時民情之不滿意保甲措施，與朝臣之因而憤懣反對者，亦有其人，通考稱：

「神宗四年，召二府對資政殿，馮言修差役作保甲，人極勞敝。上日詢訪近郊百姓，亦皆以免役爲喜。……文

彥博言：「祖宗法制具在，不須更張，以失人心。上曰：更張法制，於士大夫誠多不悅，然與百姓，何所不便？」

是又可見保甲既行以後，神宗意志堅定，尚未有因若何困難所撼動也，如此。

至五年，因曾布之議，始有分番隸巡檢司尉司之令。據通典稱：

「五年知制誥判司農寺曾布言：近日保戶數以狀詣縣，願分番隸巡檢司習武技，提點司以聞朝庭，……於是詔主戶保丁，願上番於巡檢司者，十日一更……」。

又詔：「尉司上番保丁，如巡檢之法。」

自是，京內京外保丁教閱，其程序上之限制，先必經地方官之訓練後，始得參備殿試。此一時也。

至六年，因司農寺之請，令全邵二州土丁弓手，共爲保甲。又詔行於永興，秦鳳，河北，河西，河東五路，惟每上番；餘路只相保任，毋習武藝。又荊，湖，川，廣沿邊者，可習武事，令監司度之，後惟全邵土丁，邕欽洞丁，廣東鎗手，改爲保甲者，則肄習武事。自此以還，保甲幾遍行於天下，保丁肄習武藝及教閱二事，則視地方之邊陲與否，及保丁分子強弱，或選拔情形之諸種事例，而有別焉。要而言之，其在邊界者，仍習武藝，在腹地者，只相任保。至於保丁之出自弓手槍手等改編者，則重教閱，其他保甲，僅任捕盜之責而已，此其大凡也。蓋各路保丁編練，非全照按戶抽選之則，實多由土丁，弓手，槍手，改編而成，保丁編選與教練之法不一，則急就因循之弊難免，此又可爲注意者也。故同年十二月「詔罷河北西路強壯沿邊弓箭社，常繫籍番上巡守者」，此雖局部變遷，亦可證知當時保丁訓練之事，率因需要與否而興廢之耳。

至七年，罷河北強壯，以田募民耕，蠲其賦以爲保甲。此事行後，又爲保甲推行運用方法上之變化，足見其因地制宜，以盡其效能之一斑。

至八年，「改隸保甲於兵部，增設同判一人，主簿二人，幹當公事十人，分按諸州；其政令則出於樞密院。」此爲保甲行政系統，在施行方式上，具最大之變化也。蓋前屬司農寺，今隸兵部與樞密院者，實以其時各路設置既衆，教閱亦繁，解發之日少，習武之日多，其性質頗類乎鄉兵，故改隸兵部，而權其政令於樞密院焉。

至九年，「令廣南東路槍手毋過萬四千人，餘以爲保甲。」自此以後，槍手額數，日有減削，而保丁之充選者，遂多以槍手繫籍備數。斯又爲保丁募集方法之一變也。

總計自熙甯初年起，至九年止，所謂義勇保甲及民兵者，其性質殊相類似，未可窮詰，合有人數七百八十萬二千二百二十八人。

自熙甯十年至元豐元年（卽神宗在位之十一年）兩年之間，保甲行政，無甚足錄。至元豐二年，始立府界，集教大保長之法與（詳前訓練節內）。府界法成，繼推之三路，此爲保甲訓練方法，施行之步伐也。

至元豐四年，「詔五路義勇，悉改爲保甲」；同時府界河北河東陝西三路，舉行會校保甲，此爲義勇改保甲推行之漸，當時三路改編之實數與其效用，據通考稱：「計都保凡三千三百六十六人，正長壯丁凡六十九萬一千九百四十五人。歲省舊費緡錢一百六十六萬一千八百四十三。歲費緡錢三十一萬三千一百六十六，而團教之賞，爲錢百萬緡有奇，不與焉。」是則保甲風行之景況，與其在國家經濟縮減之效驗上，具可想見。餬此以還，保丁編選之

方式，遂亦僅爲義勇之變相組織矣。

至元豐六年，則於弓手退就保甲者，稍有所限制，其詔云：「保甲，願充弓箭手者聽，其見役弓箭手，與當丁級，毋得退就保甲。」

至元豐八年，因司馬光王巖叟等疏免保甲，關於保丁教練，選拔，提舉，教閱諸事，皆有所更改。通考稱：

「……司馬光爲門下侍郎，光欲申前說，樞密院先進呈，乞罷團教，光再奏，尋蔡確執不行，監察御史王巖叟等極言之，十月詔提舉府界三路保甲官，並罷令逐路提刑及府界提點司，兼領所有保甲，止冬教三月。又詔逐縣監教官，並罷委令佐監教。」

卽指此而言者也。

至元祐元年，又因御史呂陶上書，謂保甲前此所行之法雖改，其於抽丁赴教之弊，則更較爲偏枯。（呂陶奏言見前節可參閱）朝庭乃詔令：

「府界三路保甲人戶五等已下，地土不及二十畝者，雖三丁以上並免教。」

此爲保甲中籍民助役之法，稍見改善。然於保甲法制之本意，至是猶未能宏播闡揚，反足以爲進行之障礙矣。

按自元豐八年至元祐元年，實爲保甲罷行之期。其所以罷之者，以其厲民也。其所以厲民者，法行不審其宜耳。故當朝諸臣，皆斤斤於選丁，提舉，教閱，諸方法之解決，而未嘗致力於保甲法制本旨之推求。「今觀呂陶之言，以爲民之貧富，不係丁之多寡，而教與不教，有幸與不幸，遂令人戶五等以下，地土不及二十畝者，雖三丁以上並免教；是

則貧者既不堪為兵，而富者堪僱為兵乎？故所取必五等以上與田及二十畝者，非取其堪為兵也，特以其稍有貲力，堪充汚吏之誅求耳」，——（借馬端臨語）——。所謂不務其本而齊其末，法豈能善。

至元祐八年，河北弓箭社，亦漸廢置，北邊軍政弛怠，致啓中天之禍，有由來矣。

至紹聖二年，御史中丞章惇，奏乞教習保甲，月分差官按試。此為保甲復興後，施行方案之改進。宋史稱：

「曾布言保甲固當教習，然陝西河東，連年進築城寨，調發未已，河北連被水災，流民未復，以此未可督責訓練……」。又稱：

「十一月蔡卞勸上復行畿內保甲教閱法，帝屢以督曾布。是日布進呈畿內保丁，總二十六萬，熙甯中教事藝者七萬；因言此事當講求，然廢能已十五年，一旦復行，與事初無異，當以漸推行，則人不至驚擾。若便以元豐成法，一切舉行，當時保甲存者無幾，以未教習之人，便令上番及集教，則人情洶洶，未易安也。熙甯中施行亦有慚容，宜講求施行。」

是紹聖中雖宗紹述之說，其施行方略，既非遵熙甯之故轍，又非襲元豐之成法，蔡卞章惇，雖力極倡導，不顧民生休戚，而曾布之察時順勢，具改進之力，亦有足錄者。

至崇寧四年，近畿教閱之事，因有苛擾，復詔免舉。宋史稱：

「崇寧四年，樞密院言比者京畿保甲，投八百七十一牒，乞免教閱，又二百三十餘牒，遮樞密張康國馬首訴焉。乃詔京畿三路保甲，並於農隙時教閱，其月教指揮勿行。」

可見其時，保甲教閱，雖經紹聖年間，布施改變方式，而民間不慣是舉，請願投訴，以求豁免者，亦恆有之，斯又足爲注意者也。

至政和五年，以各地騷擾之弊時起，遂有改委諸路提刑提舉人員之限定，以事專一督責結保鈐束之任，並於告密逐盜之法，亦有闡明。通考稱：

「五年手詔訪聞保甲法行既久，州縣玩習弛廢，保丁開收，既不以實，保長役使，又不得時。如修鼓鋪，飾粉壁，守敗船，沿道路，給夫役，催稅賦之類，科率騷擾不一。遂使寇盜奇邪，無復糾禁，機察良法美意，寖成虛文。可令尙書省于諸路提刑或提舉各路委選一員令專一督責逐縣令佐，將緊籍人丁，開收取實，選擇保正長，各更替如法鈐束，遞相察覺，毋得舍無賴作匪之人。遇有盜賊，晝時追捕，若有匪致藏匿者，許人自首告，仍具條揭示。」

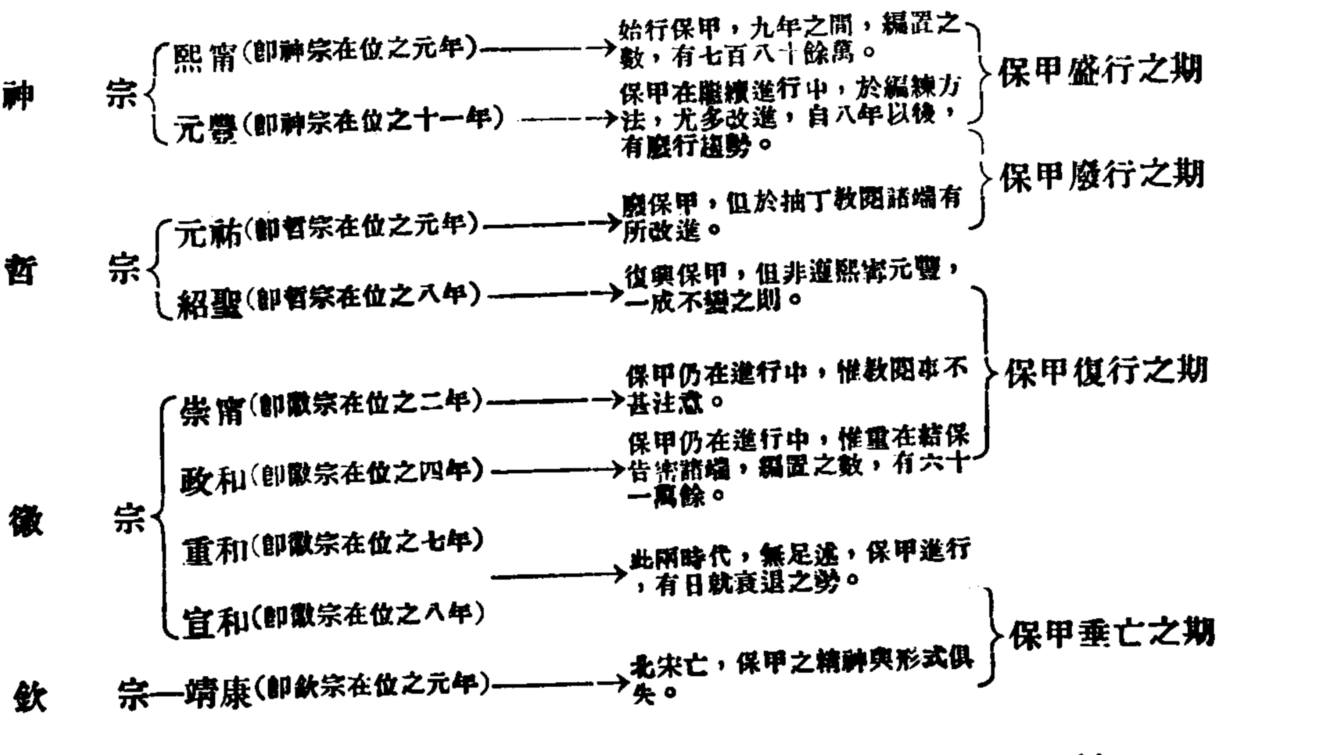
自是保甲之爲用，率偏於消積之結保告密諸端，極積之選丁練武諸事，遂寖寖弛廢，不復多所過問。總計政和年間，諸路之團成保甲者，有六十一萬餘人，較之熙甯時代，倘不及十分之一。保甲工作之衰替，已可想見。嗣此以後，若重和(卽徽宗在位之七年)，若宣和(卽徽宗在位之八年)，兩時代之政績，俱無足稱。回溯紹聖政和二時代，猶不失爲保甲復興之期云。

至於靖康，則爲欽宗卽位之元年，內憂外患，相逼而至，其時北宋社稷，已不可保，民間保甲，自無所謂督練之足云。正如宋史所稱：

「欽宗元年，詔募州縣鄉村士豪爲隊長，各自募其親戚鄰里以行，及五十人以上先與進……」者是也。

蓋召募益急，則所得卒伍，多爲市井無賴，及操瓢行乞之人。用之於戰陣既不能，用之於守土亦不可，疲丁敗卒，遍於國中，故守備愈修，而民愈苦。徵調流亡愈衆，而軍實愈虛，如此兵雖愈多，而國亦愈危。民未叛而國已亡。何者？兵不出於民也。

茲綜前述，列示熙寗至靖康間，保甲推行盛衰之迹，爲一簡表，以當結論：



## （二）任務之變遷

保甲初興，本出於變募兵爲民兵之動機。而其任務，則由裁兵之善後問題，變爲維護社會安甯之作用。迨及衰退之秋，則又變爲民兵團練之場合。再變爲官府催稅課租力役抽捐之工具，再變爲貪官汚吏侵漁百姓之法門。等而下之，保甲之精神已失，保甲之爲用益窮。宋代保甲之任務，殊僅於此矣。文獻通考稱：

「熙甯三年十二月，詔行保甲法……每一大保夜輪五人警盜。凡告捕所獲，以賞格從事。同保犯強盜，殺人放火，強姦掠人，傳習妖教，造畜蠱毒，知而不告，依律伍保法，餘事干己……」。

又稱：

「……其居停強盜三人，經三日，保鄰雖不知情，科失覺罪。」

是當時保甲之爲用，僅在維持鄉村治安之一端，具相保相守，相望相稽之義，乏相勸相教之旨。此一時也。

自宣仁太后臨朝，各路保甲，多棄不舉，其任務之變，非特不足以明其防盜禁察之職司，即號曰鄉兵募集徵練之法，亦皆棄置，幾於無復興之望。故此時保甲之任務，無一可言。此一時也。

紹聖政和兩代，保甲之形式，一度復興，然保甲之實質，已非前昔可比，練武選丁之極積意義既失，禦侮屯軍之效用亦毀，且與節財減兵之原旨，相左相馳。是由修正而及於廢棄，終則補偏乏術，失其原有之旨趣。此又一時也。

至於靖康年間，欽宗救亡不暇，奚問保甲？迨金遼南侵日急，於是召募鄉村土豪爲隊長，又復任其私募鄉里親戚，備充警衞，以禦強寇。市井無賴，充列軍旅，既非禁兵，亦非廂兵，不類鄉兵，更非保甲。昔以選充，今以招募，昔以教閱，

今以嘯集、保甲之爲用全失，毋待再言，此又一時也。

以上爲保甲任務變遷之大概，核與宋兵制之改革相關，故通攷論宋兵制有云：

「自元豐而後，民兵日盛，募兵日衰，其募兵闕額，則收其廩給，以爲民兵教閱之費。元祐之降，民兵亦衰，崇甯大觀以來，蔡京用事，兵弊日滋，至於受逃亡，收配隸，猶恐不足。政和之後，久廢蒐補，軍士死亡之餘，老病者徒費金穀，少健者又多冗占；階級既壞，紀律遂亡……。靖康之初，召募益急，多市井無賴，及操瓢行乞之人……。爲章蔡者，烏得不任其咎哉？」

然而，民兵之興，蓋有由來。民兵之廢，其毀有漸。蔡章之流，固不獲辭其咎。究之使保甲不獲盛行，以完成民兵體制，與充分表彰其效用者，又豈章蔡紹述之過哉？終北宋之世，保甲任務，未能確立，以底於成，致後世論者，乏確當之準繩，因保甲以病及兵制，因安石以病及保甲，直大言之欺世者也。

## 第六節　宋儒之保伍法及社倉

王安石之保甲法，在當時行之，頗滋物議，尤爲儒家所擯斥，夫宋儒之所以力持異議，不惜詞貶之者，以新法非王者之治，乃霸者權術耳。實則保甲之爲王道，爲霸術，於文人傾軋之僻見，固無關也。人類互助，天性使然，鄰保團結，民政之始，欲治民教民者，政必從是出，故當時學者，雖嘗病保甲，然於其制度精神上之效用，則每每師其意而貶其法。我國自來法家儒家治世制國之道，各異其跡者，於此更足以觀之。

## (一)程明道之保伍法

宋書稱:

「程明道爲晉城令，度城鄉之遠近，爲立保伍，使其力役相勸，患難相扶，孤煢殘疾者，責之親黨，令無失所，出其途者，疾病皆有所養，擇其子弟之秀者，聚而教之，鄉民社會，爲立科條，旌別善惡，使之有勸有恥，在邑三載，民愛之如父母云云。」

此可見保伍之法，賢人居子，亦所必重。使之聯絡人情，交相勸勉，給以伍以什，編組訓導之外，蓋別無他法。特安石用之於軍，此則用之於教耳！故程氏於鄉民社會之時，特立科條，使其有廉有恥，患難相扶，且拔其秀俊者而教之，皆由別之清，斯乃勵之切，而收移風易俗之效，亦遂彰著。

## (二)范仲淹及張定叟之保伍法

范氏亦嘗行保伍之法，以驅逐奸細，頗著功效。史言:

「范氏爲袁州萬載令，善行保伍法。雖有奸細一無所容，每有疑似無行止之人，保伍不敢著，互相傳送至縣，縣驗其無他，方令送出境。訖任滿無一寇盜。後張定叟知袁州，欲覓其法而不可得，偶有一縣吏，略記保甲之大概云:縣郭四門外置隅官四人，此最緊要，蓋所以防衛而制變者也，一個隅官須各管得十來里方可，若諸鄉則置彈壓之類，而不復置隅官，默寓大小相維之意。其用人子弟，必使竭力料理，非比泛泛，每以旌賞擢拔而激勸之云云。

是知留心濟世者，無時不以善政爲念。范氏張氏，先後行之，惜不能盡窺其法，而測其妙蘊。惟設隅官以重防衛

而制機變，亦即元制設社長之類。鄉置彈壓，亦即淸制設「地方」「汎捕」之所始。獎賞之事明，則彈壓之用切，匪類自無容身於甲中矣。

### （三）朱熹之保甲法與其社倉

朱子於建甯府崇安縣，因荒請米，既建社倉，乃立保甲。其法以十家爲甲，甲推一首，五十甲推一人通曉者爲社首，逃軍無行，不得入甲。凡得入者，又問其願與不願，惟願者開其大小口若干，共登一簿，以便稽查。朱氏此法，雖保甲不爲社倉而建，但既建社倉，此法亦斷不可少。不然，司事者無人，舉報者無人，賢否無由而別，虛實無由而知，貧弱疾苦，皆無從而告，雖欲盜賊不興，禍亂不作，烏見其可？故謀國富民強者，在所首重，敦倫善俗者，亦不可少廢也。朱子學貫人天，豈無所據而妄事干行者哉？

至於社倉之制，齊隋唐代皆嘗爲之，宋仁宗以還，義租貯蓄，凶歲賑給之事，亦時有所聞。倘果使天下之縣，各於逐鄉築爲囷廩，中戶以上爲之等級，課入穀粟，縣掌其籍，鄉吏守之，飢歲發散，裒多益寡，稱物平施，自亦不失周官之黨使相救，州使相賙之義。然而每每失之無濟，弊患不均者，其要則在社倉立而管理社倉之術亡，雖有賢者莫能爲也。是以朱子因社倉以立保甲，因保甲以利社倉，故能利賴恆久，有鄉黨賙卹之恩，而無里閭擾累之弊。其條約規畫，詳細美善，至爲可法，茲錄條約文原文以見其法意。

「社倉條約

一、逐年十二月，分委諸部社首保正副，將舊保簿重行編排，其間有停藏逃軍及作過無行止之人隱匿在內，

仰社首隊長覺察申報尉司追捉解縣根究，其引至之家亦乞一例斷罪。次年三月內將所排保簿赴鄉官交納，鄉官點檢，如有漏落及妄有增添一戶一口不實，即許人告審實，申縣乞行根治。如無欺弊，即將其簿紐算人口，指定米數大小若干，小兒減半，候支貸日將人戶請米狀拖對批塡，監官依狀支散。

一、逐年五月下旬，陳新未接之際，預於四月上旬，申府乞依例給貸，仍乞遣差本縣淸強官一員，人吏一名，斗子一名前來，與鄉官同共支貸。

一、申府差官訖，一面出榜排定日分，分都支散，先遠後近一日一都，曉示人戶產錢六百文以上，及自有營運衣食不缺，不得請貸，各依日限具狀狀內開說大人小兒口數，結保，每十人結爲一保，遞相保委，知保內逃亡之人，同保均備取保。十人以下不成保，不支(按陳龍正註曰：不成保不支，將聽畸零窮民之餓乎？不如金華縣規附甲爲妥)正身赴倉請米。仍仰社首保正副隊長大保長並各赴倉識認面目，照對保簿，如無僞冒重疊，即與簽押保明。其社首保正等人不保，而掌主保明者聽。其日監官同鄉官入倉據狀依次支散。其保明不實，別有情弊者，許人告首，隨事施行。其餘即不得妄有邀阻，如人戶不願請貸，亦不得妄有抑勒。

一、收支米用純熙七年十二月本府給到新添黑官桶及官斗，仰斗子依公平量，其監官鄉官人從，逐廳止許兩人入中門，其餘並在門外，不得近前挨拶攙奪人戶所請米斛，如違，許被擾人當廳告覆，重作施行。

一、豐年如遇人戶請貸官米，即開兩倉，存留一倉，若遇飢歉，則開第三倉，專賑貸深山窮谷耕田之民，庶幾豐荒賑貸有節。

一、人戶所貸官米，至冬納還，不得過十一月下旬，先於十月上旬定日申府，乞依例差官將帶吏斗前來，公共受納，兩平交量，舊例每石收耗米二斗，今更不收上件耗米。又慮倉廒折閱，無所從出，每石量收三升，准備折閱及支吏斗等人飯米，其米正行附冊收支。

一、申府差官訖，即一面出榜，排定日分，分都交納，先近後遠，一日一都，仰社首隊長告報保頭，保頭告報各戶，遞相糾率，造一色乾硬糙米，具狀同保共爲一狀，未足不得交納，如保內有人逃亡，即同保均備納足，赴倉交納，監官鄉官吏斗等人，至日赴倉受納，不得妄有阻抑，及過數多取，其餘並依給米約束施行。其收米人吏斗子，要知首尾，次年夏支貸日，不可差換。

一收支米訖，逐日轉上本縣所給印冊，事畢日，具總數申府縣照會。

一、每過支散交納日，本縣差到人吏一名，斗子一名，社倉算交司一名，倉子兩名，每人日支飯米一斗，約半月，發遣裹足米二石，共計米一十七石五斗，又貼書一名，貼斗一名，各日支飯米一斗，約半月，發遣裹足米六斗，共計四石二斗，縣官人從七名，鄉官人從共一十名，每名日支飯米五升，十日共計米八石五斗，已上共計米三十三石二斗，一年收支兩次，共用米六十六石四斗，逐年蓋牆幷買藁薦修補倉廒約米九石，通計米六十九石四斗。

一排保式，某里第某都社首某人今同本都大保長隊長編排到都內人口數下項，甲戶，大人若干口，小兒若干口，居住地名某處，或產戶開說產錢若干，或白煙耕田，開店買賣，土著外來，係某年移來，逐戶開。

餘開。

右某等今編排到都內之人戶口數在前，即無漏落，及增添一戶一口不實，如招人戶陳首，甘伏解縣斷罪，謹狀。年月日大保長姓名。

隊長姓名

保正副姓名

社首姓名

一、請米狀式，某都第某保，隊長某人，大保長某人，下某處保地名，保頭某人等幾人，今遞相保委就社倉借米，每大人若干，小兒減半，候冬收日，備乾硬糙米每石量收耗米三升，前來送納，保內一名走失事故，保內人情願備取足，不敢有違，謹狀。

年月日保頭姓名

甲戶姓名

大隊長姓名

隊長姓名

保長姓名

社首姓名

一、社倉支貸交收米斛，合係社首保正副，告報隊長保長，隊長保長告報人戶，如闕，隊長許人戶就社倉陳說，

告報社首，依公差補，如闕，社首卽申尉司定差。

一、籍書鎖鑰，鄉官公共分掌，其大項收支，須監官簽押，其餘零碎出納，卽委鄉官公共掌管，務要均平，不得徇私容情，別生奸弊。

一、如遇豐年，人戶不願請貸，至七八月而產戶願請者聽

一、倉內屋宇什物，仰守倉人常切照管，不得毀損，及借出他用；如有損失，鄉官點檢，勒守倉人賠償，如些小損壞，逐時修整，大段改造，臨時具因依申府乞撥米斛。」

（四）張詠及董煟之保與甲兩法

張詠守蜀，季春糶廩米，其價比時減三分之一，以濟貧民。凡十戶爲保，一家犯事，一保皆坐，不得糴，民以此少敢犯法。此以結保之法，用之於平糶，且以制禍亂，而弭犯禁，故能以十家生命之所寄，共除一人之弊，此弊之所以易除也。凡膺牧民之責，思欲共躋於昇平者，當知張公所行爲善則。

董煟嘗言，官司平日宜豫先抄劄，五家爲甲，有死亡遷徙，當月里正申縣改正。又言：凡知縣到任，責令用心抄劄存縣，庶免臨期里正有賣弄之弊。此數語可當州縣親民吏令之銘箴。民間疾苦，要以得之平日者爲至當，豫爲抄劄，乃濟世之良模，古今之善法也。而抄劄用爲編保甲以稽貧富，以問疾苦，以計生死，以核遷徙，人事登記之術，又備於此矣。



# 第五編　保甲制之演變

## 第十三章　元之保甲制度

### 第一節　地方行政設施與保衞政策

（一）行政區與軍區之關係

元之地方行政區劃，約爲五級，卽省，路，府，州，縣，是也。分全國爲十行省，省下之路府州縣，則皆以地域之形勢而區劃之。至於縣，則又依戶數之多寡而定其等級。縣以下之組織，以「村」或「家」爲單位，變宋保甲之形式，而創立社制。但其一部份之精神，殊與保甲相合。

又其於兵制上之設施，則以宿衞諸軍在內，而鎭戍諸軍在外，內外相維，以制輕重之勢。其軍號，有蒙古軍，探馬赤軍，及漢軍……等等，雖皆用徵拔之法，選丁從軍，以應戰守，實則全民皆有爲兵之義務；長萬夫者爲萬戶，長千夫者爲千戶，長百夫者爲百戶，萬戶之下置總管，千戶之下置總把，百戶之下置彈壓，均別隸於樞密院，以綜其統治權，

有警則置行樞密院指揮之事，已則廢，此元行政區與軍區二者關連之特點也。

（二）地方政制與軍制之兩重效用

綜上申論元行政之推進，則以社制爲人民教化之助，以兵役爲人民守衛之資。一以爲教於鄉里，一以爲役於鄉里。而各路之中立萬戶府，各縣立千戶所；上萬戶管軍七千以上，中萬戶管軍五千以上，下萬戶管軍三千以上，上千戶管軍七百，中千戶管軍五百，下千戶管軍三百，此又爲寓徵兵之意於地方法制之中，故能於推行地方行政之餘，兼攝保衛之實。不期期以「家」爲法定單位，形成整一之組織，而保民育民之惠已下逮於黎庶。其二重效用，實相聯璅，而相制相維者，此也。

又按元之有國，肇基朔漠，故其地方組織，悉依蒙古之成例，以移殖於中土，萬戶千戶百戶之稱，卽爲依其兵役之法度，以形成社會之下層組織，所謂社制組織之建立，卽於是基。故論其保衛政策，一方以社制安奠社會，一方有兵役以勵民心，合社制與兵制，混合運用，斯其保衛行政精旨之所託矣。今吾人衡論元之保甲制度，準此探尋，以見其整體，可也。

## 第二節　社制之組織

### （一）社制創立情形

社制之設，其形式之不同於保甲者，有二：

一在組合份子之關係。

二在組合長執役之範圍。

蓋社制組織之本體，僅以「家」或「村」爲基本單位，且組合數量以五十家或百家成一集團，不斤斤於絕對嚴密之組織。至社長之執役，亦惟以教督農桑，力行孝行爲主旨，不涉於防衛守助之役。元史稱：

「至元七年，頒農桑之制一十四條，其一設社長。縣邑所屬村疃，凡五十家立一社，擇年高曉農事者一人爲之長。增至百家者，別設長一員，不及五十家者，與近村合爲一社，地遠人疏不能相合，各自爲社者聽，其合爲社者，仍擇其數村之中立社長，以教督農桑爲事。凡種田者，立牌橛於田側，書某社某人於其上，社長以時點視勸誡，不率教化，籍其名姓，以授提點官責之；有不敬父兄及凶惡者，亦然。仍大書其犯於其門，俟其改過自新乃毀於終歲，不改，罰其代充本社夫役。」

此爲社制創立之情形，及措施之大概。

（二）社制精神特質

考此項制度，初爲本於農本政策，殊無與於農村鎭攝守衛之事，論者謂可媲美於漢代鄉亭三老之制，有孝弟力田，助成風俗之效。然不知農村之安定，其要策所在，語其本則在民生衣食之充裕，言其標則在民力守助之得宜；但守助之措施，尤以不違農時，不耗民力者，方爲有效。是以謀鄉村組織之安定，不如發展鄉村之經濟力，發展鄉村之經濟力，尤莫若重農事，重農事以奠定鄉村，則鄉村組織，不期其嚴密精審而自嚴密精審。所謂衣食足而禮義興，

盜賊自無所容其身矣。此無形之防衛，實甚於有形之防衛，不重組織形式之保衛政策，殊優於嚴刑峻法之專以捍衞爲能事者之保衞政策。此元社制之精神，優超於安石保甲之重教閱事差役之點，亦其在法理上所具之特質也。

元史稱：

「元世祖卽位，詔天下：國以民爲本，民以食爲本，衣食以農桑爲本，於是頒農桑輯要，以崇本抑末。又中統元年命各路宣撫司，擇通曉農事者，充隨處勸農官。至正七年，仍分佈勸農官巡行郡邑，察擧勤惰。復頒農桑之制十四條，設社長官……司長以教督農民爲事……自是每歲申明其制。終世祖之世，家給人足……」。

證此，可知社制之功效，亦可見元代社制設立之根本精神。惜此制行至大德（成宗年號）至大（武宗年號）年間，組織上之效用漸形漠視。雖其時有申擾農之禁，及修農政明勸課之令；然乏術可施，推行無自，政令虛張，其效遂鮮。皇慶（仁宗年號）以後，有司不能悉遵社制，遂廢所謂制里閭，治溝洫，招流亡，親守望諸端，已爲一二有識之臣庶，空言救世之文章耳。

## 第三節　兵制之精神與保丁

### （一）軍號及其性質

元之兵制，太半採用徵選之則，其軍號則甚煩多，皆隨地隨時而定。依軍中份子之籍貫而言，可大別爲蒙古軍與漢軍兩大目；依軍隊屯駐及守衞之職別而論，則可分爲宿衞軍，郡國軍，及弓手三大類別。茲先列示元軍之名稱

以資證。

| 軍名 | 構成份子及性質 | 成立時代 |
| --- | --- | --- |
| 1 蒙古軍 | 皆蒙古人民 | 元初 |
| 2 探馬赤軍 | 蒙古所屬之諸部族 | 元初 |
| 3 漸丁軍 | 出蒙人或諸部族孩童之稍長者按籍抽選 | 元初 |
| 4 漢軍 | 發漢民爲卒 | 平中原後 |
| 5 編戶軍 | 分貧富戶戶出一人 | 平中原後 |
| 6 餘丁軍 | 家爲富商大賈多取一人以編爲軍 | 平中原後 |
| 7 匠軍 | 取匠人爲軍 | 按均用之於多亂時代一時權宜之制 |
| 8 質子軍又曰禿魯華軍 | 取將校子弟充軍 | |
| 9 新附軍 | 定籍後新得宋兵附入編制 | 至正十四年事 |
| 10 精糧軍 | 皆宋之遺軍附額編制 | 大德三年事 |
| 11 通事軍 | | |
| 12 遼東乣軍 | 皆屬鄉兵性質不戍他方 | 皆宋時兵名而元招收之 |
| 13 契丹軍 | | |
| 14 女眞軍 | | |
| 15 高麗軍 | | |

| 16 雲南寸白軍 | | |
|---|---|---|
| 17 福建·畲軍 | | |
| 18 砲軍 | 皆以技藝爲名 | 不詳 |
| 19 弩軍 | | |
| 20 答剌罕軍 | 係應募而集者任軍機軍務 | 不詳 |
| 21 解鹽司軍 | | |
| 22 回回軍 | 原係西夏之軍 | 至正八年至九年事 |
| 23 無籍軍 | 均不詳 | 皆宋時兵名元招撫之 |
| 24 襄陽生券軍熟券軍 | | |
| 25 乾討虜軍 | 均不詳 | 皆宋時軍名名異而實同 |
| 26 手號軍又名手記軍捏手軍 | | |
| 27 阿速帶軍 | 屬禁衛性質 | 至正二十年始設 |
| 28 江南鹽徒軍 | 不詳 | 本宋舊名元因之行於江浙 |
| 29 駐夏軍 | 屬駐防性質 | 元貞二年事 |
| 30 禮店軍 | | |
| 31 防城軍 | 以西征軍人充京師防城軍事 | 中統元年事 |
| 32 河南射生軍 | | |

| 編號 | 名稱 | 說明 | 時代 |
|---|---|---|---|
| 33 | 鎭守軍 | 均不詳 | 均不詳 |
| 34 | 成都毅士軍 | | |
| 35 | 士兵 | 本宋時之土兵元招收之各路皆有 | 大德時代之事 |
| 36 | 義兵 | 皆係南陽鄧州等處募土人以爲兵令討賊自效並免差役因鄉人自相團結故以名之 | 皆大德十四年事 |
| 37 | 毛葫蘆兵 | | |
| 38 | 果毅軍 | 均不詳 | 均不詳 |
| 39 | 台軍 | | |
| 40 | 擴軍 | | |
| 41 | 弓手 | 設於郡縣及京師城用以防盜 | 自世祖至仁宗其後漸廢 |

按元之軍號雖多，但其性質，不外一爲元初所用之蒙古軍隊，一爲入主中原後編收宋代原有之軍隊，一爲本宋代之社會慣習而設制之軍隊，如蒙古軍，探馬赤軍，漸丁軍，以及搭刺罕軍，阿速帶軍等，卽屬於第一種之軍隊。漢軍，獨戶軍，餘丁軍，新附軍，請粮軍，通事路，無籍軍，襄陽生熟劵軍，以及手號軍之類，卽屬於第二種之軍隊。士兵，弓手，以及各軍之鄉兵，卽屬於第三類之軍隊。此三類軍隊之職務，前一者多用之於宿衛，後二者多屯駐於郡國；但其軍丁，則俱以徵選爲原則，斯乃足注意者也。

## （二）徵選方法及組織

元徵選軍丁之制，施於漢籍人民，與蒙古籍人民，頗有不同。其用于防守鎭戍之常備者，與用於捕盜守助之自

衞者又不同，元史兵志稱：

「蒙古軍皆國人，探馬赤軍則諸部族也。其法，家有男子十五以上，七十以下，無衆寡盡爲兵，十人爲一牌，設牌頭，上馬則備戰，下馬則屯集牧養。孩幼稍長，又籍之曰漸丁軍。」

此蒙古籍人民，軍役徵選之法也。又稱：

「既平中原，發漢人爲卒，或以貧富戶爲甲乙，戶出一人，曰獨戶軍。合二三而出一人，則爲正軍戶，餘爲貼軍戶。或以男丁論，以二十丁出一卒，以十丁卒出一卒（按係至元七年事）。或以戶論，二十戶出一卒，而限年二十以上者充。士卒之家爲富商大賈者，則又取一人爲餘丁軍。」

此漢籍人民，軍役徵選之則也。又元史稱：

「天下旣定，嘗爲軍者，定入尺籍伍符，不可更易。詐增損丁產者，則更籍其實，而以印印之。病死戍所者，百日外役次丁。死陣者復一年。貧不能役，則集而一之，曰合併。貧甚者，老無子者，落其籍。戶絕者，別以民補之。奴得縱自便者，俾其爲主貼軍。其戶逃而還者，復三年。又逃者，杖之。投他役者還籍。其繼得之宋兵，號新附軍。」

此又可見當時兵籍民籍之限制，若是其綦嚴。且又以過重兵籍之故，抽丁貼戶不遺餘力，而民籍之剝奪與逃脫者，其弊亦中是而不能免。如當時無籍軍，新附軍等，皆其事例。至太宗二十二年，乃嚴立軍籍貼戶條例，選壯丁及有力之家充軍。蓋「舊例丁力強者充軍，弱者出錢，故有正軍貼戶之籍，行之旣久，強者弱而弱者強，籍亦如故，其同戶異居者，私立年期，以相更代，故老稚不免從軍，而強壯家居者，至是革焉。」（詳見元史兵志）。是卽矯正民籍軍籍，過

於嚴禁之弊，而得使有相聯相用之關係。

至關於鄉兵性質之各軍，其徵募與收編，率仍宋時之舊軍名，更爲立戶編甲。蓋半參宋保甲之遺規，半遵蒙古地方組織之方式，循名覈實，因法制議，故如乾討虜軍之編爲萬戶千戶百戶甲牌內管領，及捕獵等戶之按二十五戶選丁一名，遞編牌甲諸法，皆其顯例也。

若夫弓手之制，與宋制同名而實異質。其職守，頗與漢亭長之驅賊捕盜之事相近，其組織，則又與宋保甲之形式相似。此蓋元人入主中國以後，半基於社制之組織，半出於軍籍抽選，與民籍編審之關係，而有以創制之也。元史稱：

「元制郡邑，設弓手以防盜也，內而京師南北兩城兵司馬，外而諸路總尉司，巡檢司，捕盜所，皆置巡軍弓手，職巡邏捕獲……」。

又稱：

「世祖中統五年，隨州府驛路，驗民戶多寡定額，離城池遠近村店，及二十戶以上者，設立巡防弓手，合用器仗，必須完備。不及二十戶者，依數差補，若無村店去處，或創立集落店舍，亦須及二十戶數。其巡軍別設，不在二十戶數之內。關津渡口，必當設立。凡軍站，人匠，打補鷹房，斡脫，窰冶諸色人等戶內，每百戶取中戶一名充役，免本戶差發，於九十九戶內均攤，（按至元三年，以隨路戶數多寡不同，難以均攤，遂合用人數，于本處包銀戶內，每百戶選中戶一名當役，其本戶稅銀，令九十九戶包納……）。至仁宗延祐二年，以各路弓手人等往往致害人命，役三年者罷之，還當民

役，別於相應戶內補換」。

是弓手當時之選拔與編置，與元軍籍民籍之關係甚大，且以地緣之關係，限年從事巡防之役，又不啻爲維持社會下層秩序之警丁，此元代保衞政策中，具有異彩之法制也。

# 第十四章　明之保甲制度（一）

## 第一節　明保甲制建立之特點

明太祖削平羣雄以後，既振武功，復圖內治，其於地方行政之建設，及兵制之改革，皆因前代之所長，而補正其所不及。以刑以教，一無偏廢，法禮相因，其效在此。基於是種觀點，以議明代之政制，故其地方一切制度之精神可論；而保甲制建立之特點，其與前代有所不同者，亦可論也。

按明代施行於民間之保衞政策，既有用刑用教之兩種意義，以爲措施之原則。故證論其保甲法，亦不當僅據制度本身之表面，以察其形式；尤必明其因果，以見相互之效者乃可。明之保衞政策，依其兵制上之關係言之，除郡國兵中之鄉兵土兵，足爲里閭捍衞之力外；餘則悉採招募制，徒供征戍，無稗里閭。依其地方政制言之，如里社，鄉約，社學等自治制度上之建設，則又多與保甲制之推行相輔助。保衞政策之運用如此，斯保甲法建立之意義，益可得而闡明之。

欲知明代保甲制度整個精神之所在，自當先析言明代戶政與兵役之關係，其次當論其地方政制設施之里社制，社倉制，鄉約制，社學制等，與安定社會之效能。二者雖不皆以「保甲」，定其名稱，實爲包括保甲制整體中之

另一方面工作者也。蓋戶政嚴肅，則男女老幼，均可按籍稽查，宵小無由匿遁。兵役得度，則壯丁軍戶，均可按籍遣發，逃民無由冒詐。兼之里社組織，殊合于集會結社之精神。社倉建立，至宜於救荒賑急之爲用。鄉約規訂，於禮俗之開導有功。社學創立，於教育之普及最當。社會下層，今既有此等制度之建設，以爲之輔助協進，是以保甲防盜察奸之效用，不期然而自然，不期著而益著。此明代保甲制度建立之特點，亟宜注意者也。

總之，論有明一代之保甲，如因事論事，不求甚解，則所可談者甚寡。倘或熟審與保甲有關之各種地方政制及兵制，則可識其大體，擷其精英，而明其特著之效，實不止此矣。

## 第二節　兵制組織與戶役

### （一）郡國兵與鄉兵

明初京營之制，仿唐府兵遺意，集豪健於京畿，以示居重馭輕之道。其於郡國之兵，則權置輕重，配駐要隘，以扼天下咽喉。故是郡國兵之效用，其與地方自治推進之關係，至爲繁重而嚴密。明之重視郡國兵制者，非偶然也。郡國兵者，卽在外諸衞所之官兵也。所謂衞所之法，卽自京師達於郡縣，度天下要害之地，其係一郡者設所，連郡者設衞。大率以五千六百人爲一衞，千一百二十八人爲千戶所，一百一十二人爲百戶所，每百戶設總旗二名，小旗十名，大小聯比以成軍。此實爲府兵形式，而兼施社制里甲制之組織，以並行保伍聯防之用耳。此法行後，郡國兵繫於地方之治安益顯。故當洪武初年，天下甫定，其各衞所皆屯軍自爲耕作。其後法廢，兵悉仰食於民，而兵亦遂羸弱不足用。

由是召募民壯自效者，以資鎭攝，府兵之遺意亡，郡國兵之精神亦失。

鄉兵者，爲繼郡國兵召募之窮，而興起之民兵也。

其類別有——

一、如湖廣士民之爲巡檢——其法卽選士民，授以巡檢，俾集鄉丁，自爲保障。（按係洪武十七年事，語見實錄）。

二、如簡天全六番士民爲兵——其法卽招司士民爲兵，令戍守邊界，以控西番。（按天全六番乃四川土官，洪武二十一年事，語見實錄）。

三、如巡檢司弓兵——其制卽於巡檢司下設弓兵，於丁糧相應人戶內，僉點應役，一年更替，司捕奸細盜賊。（按係洪武二十六年事，語見會典）。

此三種鄉兵，其徵選之性質，各有不同，此不過僅示以凡例，且以見其效用耳。究其實際，當時鄉兵，多不逮於軍籍，證之文獻通考所載：

「如浙兵，及河南嵩縣之毛葫蘆……，山東之長竿手，徐州之箭手，井陘之螞螂手，閩漳泉之鏢牌……，蓋明自中葉以後，天下衞所之兵，幾於徒有虛籍，緩急所恃，惟民兵及諸鄉兵，與四川粤西湖廣之士民而已。」

是則當時以士民充兵之用者，已遍於天下，衞所兵之等於虛籍，不得不恃於鄉兵與民兵者，事實上昭然若揭矣。故雖鄉兵與民兵，亦僅以兵名，實皆隸於民籍或匠籍。軍籍之廢，鄉兵之興，皆有由來，鄉兵之用，勝於官兵，其與戶政之關係，蓋亦有可覩者在此也。

## （二）軍籍與戶帖

明制分天下戶凡三等曰民，曰軍，曰匠，斯三者，其各隸屬之人民，皆有固定之戶別與籍別，稱之曰戶籍，不稍予以假借。明書食貨志稱：

「民有儒，有醫，有陰陽；軍有校尉，有力士弓鋪兵；匠有廚役，裁縫，馬杠之類；瀕海有鹽竈，寺有僧，觀有道士，畢以其業箸籍。里設老人選年高爲衆所服者，導民善平鄉里爭訟。其人戶避徭役者曰逃戶。年饑或避兵他徙者曰流民。有故而出僑於外者曰附籍。朝廷所移民曰移徙。」

是當時入戶出籍，皆有定例。而按戶稽籍，依里設長，又與里甲制之措施相關。何以言之？蓋明之軍民匠三等籍別，其中最重視者惟軍籍，次乃民籍，末爲匠籍。軍籍之用，以重役，民籍之用，以重賦，匠籍之設，藉供徵調之用耳。故論明之戶政與里甲關係，以及其在政制上與兵制上，對於保衛政策施行之效用，則又不得不先述明軍籍戶帖二者：

軍籍者，卽爲鉤稽天下軍丁之多寡，提補之實數，罷軍還民之考察，與軍戶變動之情形。故別軍於民匠之外，耑立籍冊，以掌之於職方而勾清之事，主於武庫。關於軍籍之興廢利弊，其有可論者，乃在與戶政相應之關係，姑不及其他。史稱：

「洪武二十一年九月，編軍戶圖籍。」

按軍戶圖籍，其有特種編訂之必要，事在一般戶籍普徧編訂之後。蓋先是時，軍伍缺遺，由於逃丁避役之戶口過多，因之追取補充，勢所不免。需法擾民，滋生弊竇，亦正坐是。故於專立軍籍冊之外，別爲立圖，以示重視。史又稱：

「二十一年，令衛所覈實軍伍，有匿己子以養子代者不許。是年秋，令衛所造軍戶籍，又置軍籍勘合。帝以軍伍有缺，遣人追取戶丁，往往鬻法，且又騷動於民，乃詔自今衛所以亡故軍士姓名鄉貫編成圖籍以送兵部，然後照籍移文取之，毋擅遣，違者坐罪。」

又

「詔天下郡縣，以軍戶類造爲册，具載其口丁之數，如遇取丁補伍，有司按籍遣之，無丁者止。」

自後詐冒不實及旁役親屬同姓者之弊遂免。此可證軍戶圖籍，稽對之用，但軍籍之限制，固甚嚴厲；然軍出於民，民苟不易於還籍，則惟長役於軍，故軍籍之嚴，僅惟別於民籍而言者也。在人民之立場上觀之，長勞重苦吾民則有之，減輕徭役則未有。太祖實錄載：

「二十三年諭兵部尚書沈溍曰：兵以衛民，民以給兵，二者相須也。民不可以重勞，軍不可以重役，今天下各衛所，多有一戶而充二軍，致令民戶耗減。自今二軍者，宜免一人還爲民。」

故終明之世，軍籍雖嚴，勞民傷財，率由此起，此又不可不注意者也。

至於一般戶籍制辦理之經過，則有洪武元年戶帖之設置及十四年黃册之編審二事，可資證述。然黃册之設，實以賦役爲主，所可注意者，其編訂之法式，則以戶口爲經，以產業爲緯，而收覈對之用；然此實不若戶帖之專主戶籍，勾稽動靜之得宜也。按明史太祖紀稱：

「諭省臣曰：民者國之本也，今天下已定，而民數未覈實，其命戶部籍天下戶口，每戶給以戶帖。於是戶部置

戶口戶帖，各書戶之鄉貫戶口名歲，以字號編爲勘合，用半印鈐記，籍藏於部，帖給於民，仍令有司歲計其戶口之登耗以聞。」

是此，當時所稱之戶與籍者，蓋顯爲二事，戶必有帖，以存於民家，籍以移戶，藏於官府。戶帖之用，若今日之門戶牌照，籍之爲用，則殊類似人口登記之底册也。戶帖與籍册相關之用如此，民籍與軍籍彼此限制之嚴又如前述，故明代戶政與兵役之關係，已不可分離。而抽丁課役，與按甲設長之制，又成爲相互之因果關係，此固不可等閒視之也。

至於黃册之編置，除戶政相聯系外，其與里甲之組織，兵役之徵募，保伍聯防諸法，亦均關切要。

「洪武十四年，命天下郡縣，編賦役黃册。其法以一百十戶爲里，一里之中，推丁糧多者十人爲之長，餘百戶爲十甲，凡十人。歲役里長一人，甲首十人，董其事。城中曰坊，近城曰廂。鄉都曰里，先後各以丁糧多寡爲次，每里編爲一册，册之首總爲一圖。其里中鰥孤寡獨不任役者，附十甲後爲畸零，每十年有司更定其册，以丁糧增減而升降之。册凡四，一上戶部，其三則布政司府縣各存一焉。上戶部者，册面黃紙，故謂之黃册。其後二十三年，戶部奏重造黃册，如丁口有增減者，卽爲收除，田地有買賣者，卽令過割，……其上中下三等人戶，亦係原定編類，不許更改，分丁折戶，以避差徭……命頒行之。」——參見食貨志及太祖實錄。

此黃册編審之手續，及其法制施行之大概也。至其册式內容，頗可見其性質與效用，據明會典及太祖實錄所載：

「凡册式內，定到田地，山塘，房屋，車站各項款目，所在官司，有者依式開寫，無者不許虛開。若類縣總都總，收除項下，只許開寫人丁事產總數，不必備開花戶；凡僧道給度牒，有田者編册，如民科無田者，亦爲畸零。凡雲貴流官土官，附近馴熟通漢語編造，其餘夷民不造。」

又會典稱：

「孝宗弘治四年，定先年造册之時，有將丁口清册，或稅糧詭寄戶籍挪移者，許自首改正，州縣各計人戶塡寫帖文各一紙，給發各戶，親領執照，使知本戶舊管新收，開除實在丁粮各若干，州縣以爲憑據。」

證此，可見黃册之按區編置，具分段勾稽之用，實基於以里甲之組織爲本位，毫無疑義。實用編稱：

「明以百戶爲里。」

會典稱：

「洪武初設粮長。」

又明史食貨志稱：

「糧長，督其鄉賦稅，二十年更定每區正副二人輪充。」

又稱：

「……成弘以前，里甲催徵，糧戶上納，糧長收解。」

觀此，吾人卽可證明明代之戶政與里甲制度，實互爲表裏，而丁役之遣發，保伍之編查，其施行之效，亦皆相繫

相維也。

## 第三節　地方政制與保甲

### (一)里甲制

洪武十四年，詔天下以一百十戶爲一里，以大戶十爲長，餘百戶爲十甲，凡十戶有甲首，里長甲首，以一年爲替，限滿以次輪値，故十年一週，曰排年，在城曰坊，近城曰廂，鄉曰里，此里甲制之大略。又洪武二十八年，詔戶部百戶爲里，春秋耕獲之時，一家無力者，百家代之。是里甲之制，組織方式，初以百十戶爲單位，後始變爲百戶也。

里甲長亦稱曰里老，其執役以勸農催稅爲主，緝奸偵匪，似不重視。實用編載：「洪武二十八年，命天下鄉置一鼓，遇農月鳴鼓，衆皆會，及時服田，其惰者里老督勸之，不率者罰，里老惰不督勸，亦罰。」

又食貨志稱：

「里設老人，選年高爲衆所服者，導民善，平鄉里爭訟。」

是里老之職司，率止如此。

又考實政錄所載稱：

「國初州縣，畫里分郊，均齊方正，謂之圖。其圖魚鱗相次，各有坐落，今邊界雖存，而地名猶在……先算頃畝，

後分界限……各里分訖，再與分甲，里量分定，各甲中之人各報土地，……報完不差，除軍屯匠子粒外，其餘民地，定爲甲總，選甲中殷實識字者掌之，謂之甲正。各甲報完，類在一處，總造一册，謂之里總，此總付里中之殷實識字者掌之，謂之里正。」

是里正甲正之由來，皆以根據地畝劃定之範圍爲主，不以人丁戶口多寡而產生之，所謂「以地爲主，不以人爲主，人係名於地，不許地係畝於人」者之制是也。

里正甲正之制行，於土地移轉登記，勘明地界之效用尤大。實政錄稱：

「往日地土不明，概縣均丈，今圖里既明，不於紙上求地，只於地中求地，某里少地，只查某里，某甲少糧，只查某甲，不必稟官求吏，庫中查册，但查甲總里總，新舊自有根因，一人少糧，一甲攤包，衆人自然發覺……」。即其明證。里正甲正之職掌，只管里內甲內之土地册，不問其他，此爲有別於里長甲長，而所當注意者也。實政錄又稱：

「里正甲正，只掌册總，不管催糧。買賣土地，註册既畢，甲正持甲總向里正說知，里正照甲總將里總改註，不許里正干與買賣地土之事，以起掯索之端。其里正甲正事故，或衆所不服者，里中甲中，衆人推舉，將總册交代明白，如有弊端，仍行追究。」

是里正甲正，與里長甲長，雖同隸于一定之里甲中，實顯爲二職，毫不容混雜。蓋明之里甲制有——

「有人戶之里，有土地之里，人戶之里，所謂以籍爲定，某里某甲之人也；地土之里，所謂劃野分郊，某里某甲

之地也。」——語見實政錄

故里長甲正，掌人事之登記者是矣。里正甲長，掌土地之登記是矣。古者人里居，田井授，故人地易合而爲一。後世地在此，居在彼，故人地分而爲二。里甲內之人丁，與里甲內之土地，雖有時同隸於一里甲，而其變遷之迹，懸殊之辨，則不可不審。

（二）里社制

里社制，本爲元代之地方制度，明初於屯田墾荒法中嘗行之。按明史食貨志稱：

「凡田以近郭爲上地，迤遠爲中地下地。時仍元里社制，河北諸州總土著者，以社分里甲。遷民分屯者，以屯分里甲。社民先占畝廣，屯民新占畝狹。」

此卽其一例。蓋明之里甲制度，其里其甲，有以人口戶籍爲定，與劃野分區爲定兩種不同之解釋。應用前代之社制以分里甲，實依地土分劃之關係而立者也。故元之社制，以重農政，明之里社制，猶不免以土地量丈之關係爲重，斯亦有自矣。

里社制之詳細法典，俱不可考，姑缺疑以俟異日。

（三）社學制

王道莫急於教民，而養正莫先於童子，興社學以端蒙養，實爲當政之要務。明呂叔簡云：

「今學校之無政久矣！官師不可復望，惟是社學一事，倘有可爲。有司倘知加意，世教其庶幾乎？」

故社學設學之本旨，爲端養蒙童，崇正習俗，普及教育。斯三者實亦同於今日之所謂社會教育與鄉村教育之性質，其有不同者只是教育行政方法與教學課程諸端。蓋方法與課藝之擇用，繫於時代性者爲多，而興教立學之精義，固百世而莫或遺棄者也。按實政錄載：

「社學非爲教舉子業，全爲正童習，若條款中德行未習，文藝是諄，社師雖有文學，亦行革斥。」

又云：

「自教化陵夷之後，舉世不知讀書爲何事，二千餘年，迷謬至今，師弟相督，父子相傳，不過取科甲，求富貴而已。」

是社學之設，重在端正學童品行，不徒以蚓竅蠅聲咿唔一室爲能事；而社師選任革斥之攷績，與學人藉學獵官妄念之矯正，皆足以見其特旨。

關於社學設立方式，學童招收，學費收納，教師俸給，教師選任，據實政錄所載述錄於次：

「社學四關立四處，大集鎭二百家以上者，立一處，甲長各查本甲中子弟年八歲以上，十六歲以下，共若干人，報於約正，除能自備束修外，如果家道貧難，約正開名報官，官爲設處。」

「大段社師，以每歲粟二十石爲厚給，少亦不減十二石，多寡之數，以學問與功效爲差。」

「今選社師，務取年四十以上，良心未喪，志向頗端之士，不拘已未入學者二十餘人，掌印官聚之文廟儀以日食，先教以講解小學孝經，及字學反切。一年之後，如果見識近正，音韵不差，文理相通，講解亦是者，掌印官下學

攷試，擇其堪以教人者有社學，挨次撥發。

「社學不許率領童子迎送官府，……以後社縣師生，除有司出巡偶試外，仍春秋二季，將師生召集到縣，款以常食，給之草卷考試一番，以行去留以示振作。州縣官仍將社學若干處，社師某童生某某，民間束修歲若干，官補束修歲若干，應動何項錢糧，先造一冊送院，仍將二攷等第賞罰，每季開花名手本報奪，其士大夫家設館聘師所教子弟，一概不許泛攷混開。」

此皆可參證一般，而明其制度精神之所在。又其本於社甲按戶口分地段之組織意義，以成其比戶施養之政；其與保甲中相育相成之義，蓋無二致也。

（四）社倉復興及鄉甲制

社倉鄉約，皆宋之舊制，明承元之後，於前代規範，謹知遵守奉行，無特建樹。社倉已詳前述，無待贅褸。鄉約前亦言之，惟明鄉約之特色，與保甲混一條編，併行俱進，其詳旨併入下章第四節論之，閱者先後參證可也。

（五）結論

綜上所述里甲，里社，社學，社倉，及鄉甲約諸種地方政制，餘鄉甲約制與保甲，有不可分離之特異關係，須待下章詳細闡明外。其餘四種制度中，若里甲制，里社制，亦爲包括保甲制組織上之一部分效用，依其涵義，亦未可遽與劃分。他若社學社倉之效用，在形勢上彼若與保甲無與，實則具保甲組織方式之基本原則，而推行其另一方面之訓民育民積極意義。故不當視爲保甲無關，而棄爲無足輕重者也。

# 第十五章　明之保甲制度（二）

## 第四節　鄉甲約之剖析

勸善懲惡，法本相因。鄉約原為勸民，保甲原為安民。勸善以化導為先，懲惡以究詰為重。明代以鄉約與保甲總一條編，即本此旨，其視鄉約與保甲，不為兩事者，亦本此旨。括其要義，可以實政錄查理鄉甲條中數語盡之，其言曰：

「保甲與鄉約，是一條鞭，十甲甲長依然不動，只多添了一個甲正副。」

可見明代鄉甲約運動之效，即在於是。

至於鄉甲約整個精神之表現，據實政錄所載，可分鄉甲事宜，鄉甲要義，鄉甲會規，鄉甲查理，四者述之，以明其典範。

### （一）鄉甲事宜

此項包括鄉甲之編制，選任，職守，查訪，獎賞，處罰，懲兇，及約會，約簿諸端。

A編制——以百家為率，不足百家或二百家有零者，各隨地方街巷村落遠近編之，其同居父子兄弟，只報一名在約，分居者人人在約。但有樂善之家，父子兄弟，情願俱入鄉約者，聽從其便。

又除縉紳舉監生員，不須編入鄉約外，其致仕閒住州縣，佐貳首領，及省祭散官，衣巾生員，但有德望，衆推爲約正副者，州縣官以見任鄉官在學生員禮貌，一體優待。

又約中除樂戶家奴及傭工佃戶各屬房主地主，挨查管束，不許收入鄉甲外；其餘不分匠作，裁縫，廚役，皁隸，快手，門禁，馬夫，但係本縣老戶人家，或客商經年久住，情願入約者，俱許編入鄉甲。以鄉黨輩數齒序不許作踐。

此爲鄉甲組織法之綱要也。

B選任——每百家選約正一人，約副一人，俱以正直公道，能管束處斷者爲之。約史一人，約講一人，俱以公直識字，能勸善戒惡者爲之。如百家之內，無此四人，二百家有此八人，遙相管束亦可；或八人總管二百家亦可。或不足一百家，或二百家有零者，在州縣正官，各隨地方街巷村落，遠近編派，難以拘泥；但不許越管遙制，不便挨查。又選約正，約副，約講，約史須百家個個情願者。選甲長，須九家個個推服，及常不出外者。如扶同濫舉非人，許不願者舉出，有罰；但全人難得，或舊過而改新，或善多而過少，或口毒而心善者，情願從今學好，不妨准收。

又甲長不服人，許九家同稟於約正副，如果不稱，九家另舉一人更之，不許輪流攀當。約正副不服人，許九十八家同稟於官。如果不稱，衆人另選一人更之，不許一人私告。

又每約百家，選保正一人，百五十家，加選保正副各一人。

又保正副，須選家道殷實，力量強壯，行止服人者爲之。如有優占，卽令其子男弟姪爲之，不許無德貧棍頂充。

又旌善申明二亭，設老人二名，以佐州縣之政，（按老人名色，後皆歸於里甲催科，及僕隸頂當，朋插暮楚，人皆恥爲）。全州縣概

選般實有德二人。

又另名公正，總理城中鄉約，四鄉各再選公正八人，分理各鄉鄉約。各約正副講史，不公不法，聽其糾舉，應更換者，聽其保舉。各給帖文印子，以便行事。

此爲鄉甲約中服役人員，任免法之綱要也。

C職守——約正約副約講約史，止爲教管一約之人；不許接送官員，及州縣一切差委。接遞聽事，朔望升堂。乃不干本約事情，無故騷擾拘喚，無罪輕加凌辱，以傷優禮良民之體，壞亂鄉約，雖有他長，亦行戒飭。

又保正副在鄉甲之內，屬本縣者，聽其挨查出入，鄉甲之外，屬房主地主者，聽其訪問，但有爲盜窩盜，聽其舉報到官，有失盜，聽其率領各甲救護。

又甲中人等，除六十歲以上，十八歲以下，免其救護外，其餘壯丁，十月後秋收已畢，三月前農工未動，各家所備槍刀弓箭短棍繩鞭等器，一百或二百家內，共覓教士一人，令其習學武藝，一年覓一人，習一藝，不及五年，各藝皆熟，又以本甲教本甲，不及五年，各人皆熟。一甲共置鑼一面，保正副各置銃三桿，遇有盜賊打劫，甲中鳴鑼，保中放銃，一擁救護。

此爲鄉甲約中執役者及約中份子，恪守職責之要點也。

D查訪——州縣正官，先將各約爲善爲惡之人，密細訪察，須見某約某人某日爲某善事，某約某人某日爲某惡事，郤將各約善惡兩薄，及作善作惡之人拘查，或隨便親到本約，呼喚審問。

又各約約簿，有司須終日查考，每日依照約號序次行之，善有可賞者，批獎二三句，惡有當懲者，批戒二三句，其和處不當者，即與更正，罪大不足以盡法者，貧者拘拿責治，不貧者罰穀。其批查約簿，大約每日查數本，一月查一週。

此爲執行鄉甲約時，主管官吏，查考方法之要點也。

E獎賞——約正副舉行鄉約，一年之外，許戴耆老幅巾等見州縣官，減少禮節。

又縣內之老人各鄉之公正，經保舉後，先給耆老衣冠；如屬正直無私，督約有功者，三年給與冠帶。

又約中一年，無人違犯條款格葉者，約正旌善亭紀善一次。二年無犯者，約副亦於旌善亭紀善一次。三年無犯者，約正副二人，先以花紅巵酒，賞送於公堂，約講約史，各紀善於旌善亭一次。六年無過者，約正副講史，各送扁一面。約中九年不違犯條款格葉者，同約保舉，約正給與冠帶，約副免本身差役，仍與約講約史，俱給約正衣冠，以禮相待。約中十二年不違犯條款格葉者，約正副各送牌扁，書府院姓名。待年至七十，仍從各鄉約通舉，准入鄉飲酒席。其約正年近七十，不能待九年者，掌印官每年考其勤惰公私等第；但肯實心任事，三考各約第一者，三年亦准冠帶。

此爲厲行鄉甲約時，各約內如無犯禁之事，對約正約副，約講約史，耆老公正等，獎勉與優禮規章之要點也。

E處罰——約正約副約講約史甲長選出後，如不服人，許衆另舉，不許一人私告，中間如有以曲爲直，將善作惡，向親識受買囑，報私讐，欺貧賤，大傷公論者，許同約公報到官，小者本約除名，紀約於申明亭，大者比衆加倍究處。如無大過，及三五人私怨者，不許輕更約正副，以防投充推諉之弊。

又約正副講史等；對各約爲善爲惡之人，如果善惡是眞，而本約不曾書寫者，除由掌印州縣官，查訪當面獎戒

外，約正副講史各重責紀過。甲長四鄰隱匿不報者，與作惡之人一體重究。

又約正副講史，除正項親朋，禮節往來外。如有處分本約事情，因而受人隻雞杯酒，斗穀分銀者，即係不正行止，無恥之人。被本約訐出，枷號遊迎，仍紀惡申明亭，鄉邦不與爲禮。

又鄉約有犯，除徒流以上，自有應得之罪名外，其餘紀惡，呈報，訪知等事，不係告發者，只是撲責；重者枷號，不許問罪。

此爲鄉甲約中，對約衆等選任不實，約正等報告不實，約正等接納賄賂，以及執行鄉甲約時之刑禁事項，處罰規律之要點也。

G懲兇——大奸大惡，久慣行兇，報惡紀惡，動輒與人爲仇者，許同約百家，連名指實，密稟州縣，掌印正官，差的當兵快，當時鎖拿解院。

又約中浮薄小年，不許分毫傲慢，掌印官宜時時另行體察，以免擾混一約。

又各州縣做豎牌十面。長二尺，寬八寸，凡不養父母，時常忤逆者，牌書不孝某人。骨肉無恩，尊長無禮，夫妻無情，父子生分，牌書不義某人。偷雞摸狗，拔樹掐穀。係本縣老戶人民者，牌書做賊某人。賭博開場等衆，牌書賭博某人。遊手幫閒，牌書光棍某人。生事毆人，牌書兇徒某人。詭隱地粮，教唆詞訟，陰險害人，貪婪利己，牌書奸民某人。口無實言，行無實事，搬弄是非，妄傳誣告，牌書詐僞某人。誆騙財物，勾引婦人及一切幹事，不顧行止體面人所共惡者，牌書無恥某人。淫蕩破家，牌書敗子某人。各用大字釘於本犯門左，每會詭約譏講，街民不與往來，兩院訪拿，即將此人舉報。

待十分悔悟，本約連名出連坐甘結，保其省改者，方許去其門牌。

此爲鄉甲約內，奸徒惡漢，檢舉懲治，昭告激勸方法之要點也。

H約會及約簿——凡講約之日，遇大雪雨，改於次日。不向甲長給假而不到者，紀過一次，無假，三次不到約者，稟官。

又麥忙放通假兩會，秋忙放通假兩會，其間或疾病，家中疾病，或公事，或忙事，或遠行，給單假者，俱許准理。其疾病及遠行之人，過三假後再給，不許每會點卯不到，罰穀，致誤窮漢生理，違者罪坐正副講史。

此爲舉行鄉甲約會期時，及與約者例假或缺席請假規則之要點也。約會之舉行，以每月朔日一次爲定則，春忙秋忙爲例外。至於約簿，則爲各約舉行約會時，憑以紀錄約中份子善惡遷改，紛爭勸誡之用。故各約中設紀善，紀惡，紀和，紀改四簿，以供有司之查考。

（二）鄉甲要義

此項包括州縣官施行鄉甲，如何使民安之樂之勸之而不擾之之原則，述其要項有五：

A約長保長，不許用無身家棍徒，使挾倚向外需索，此一不擾也。

B約保不許出一里之外，人不許拘數，惟令一處住居者行之，則近便易行，此二不擾也。

C不許令鄉保長等打卯接官及派應夫役，此三不擾也。

D掌印官自己抽查，不許委佐貳首領，及快壯查點巡邏，此四不擾也。

E鄉甲中有事，係盜賊人命，方許呈報，如毆鬥小事等項，聽民自便，此五不擾也。

故凡行鄉甲約時，能首除此五不擾，然後不失良法美意。否則不惟無益，而又害之矣。

### （三）鄉甲會規

此項僅包括鄉甲舉行約式時之手續。茲撮舉大凡，以示當時尊視隆崇之觀念。

A凡一約之人，或寺廟，或公館，或大家廳房可容百人處所，上面立聖諭木牌一面，傍設約正約副，約講約史四座，將約衆分左右兩班，如所在寬敞，作板凳數條，約衆論齒序坐亦可，每月初二，十六日一竿時，取齊。擊鼓三聲，約中擇少年讀書者四人爲約贊，……唱正副講史就座，唱甲長出班言事。十甲長出，向牌跪舉曰：本甲某人，某日行某善，某人見證，舉畢，分立於班前；爲善者與證人出，向牌跪，約正副問明，約史卽照口詞，記於善簿，畢，爲善者叩四頭起。十甲長復出，北向跪舉曰：本甲某人某日爲某惡事，某人見證，舉畢，分立於班前；爲惡者與證人出向牌跪，約正副問明，約史照口詞，記於惡簿，爲惡者四叩頭起。約正副先將本甲善惡事勸戒一番，約史講又將善惡事勸戒一番，約講講勸善一條，講律演一條，畢。晝左右兩扇卯簿，畢。其有事不到者，甲中代之給假卯簿，寫一假字，但不許連給三假。至日應舉善惡者，不許給假。舉畢總揖聖諭而退，仍將格葉未完事件，丁寧申戒，不會定完。如約正副講史，一人有事不到，三人代之行事。

此爲鄉甲約式，舉行規則之要點也。

### （四）鄉甲查理

此項爲包括州縣官及保甲長，於鄉甲編置之前後，應行查理之事項，述其要點如左：

A約正副雖經衆保，難得其人，掌印官或得之查簿之中，或得之公正報舉，或得之本約告發，或得之自己體訪，應不時更換。其更換者，亦從闔約保舉，但武斷鄉曲，勢橫州里之人，鄉約不敢不保者，間一有之，不可不加察。

又鄉甲約一書，有本約全不理會者，有理會而不知者，掌印官應將約正副講史分別教習……務精通而後已。

又約行一年之後，掌印官單騎減騶，或因公出之便，卽赴某約，觀其禮節，問以事宜，卽與勸說，作其踴躍之氣，振其厭怠之心，使百姓知我所重在此，而彼亦知加意云。

此爲州縣官查理鄉甲，應行注意之要點也。

B乞丐壯丁，遊食僧道，邪教傳頭，燒錬方士，流來水戶，在於地方爲害惑民者，甲長舉報保正，卽時趕逐，不服者，與容留之人，一併送官究治。

又五里之外，聲問不通，置銃以便救護。其有六里以外，不來報，不與聞者，不可一概株連，濫坐不救之罪。

此爲保甲長查理鄉甲，應行注意之要點也。

綜上鄉甲事宜，鄉甲要義，鄉甲會規，鄉甲查理四項，俱爲明鄉甲約之精神。其優點所在，非僅以刑爲教，實乃以刑弼教之制也。

## 第五節　明保甲措施之舉例

統觀明代保甲制度，實合前鄉甲里甲諸制而言者也。故依廣義而言，前已比論。依狹義而言，其於施行鄉甲約及里甲等制之外，若僅就保甲一名，見於著錄者，擇其應用與施行之事例，自亦頗有可述之端。列舉事例，以見一斑。

（一）王陽明行十家牌以安民

正德年間，王陽明巡撫贛南，勦大帽山盜匪，平匪後，以招安投誠者甚多，遂行十家牌法，以爲箝制，厥後收效宏著，招安者悉樂受命。陽明全集載「申諭十家牌法」云：

「凡置十家牌，須先將各家門面小牌，挨審的實，如人丁若干，必查某丁爲某官吏，或生員，當某差役，習某技藝，作某生理，或過某房出贅，或有某殘廢，及戶籍田粮等項，俱要逐一審查的實。十家編排既定，照式造册一本留縣，以備查考，及遇勾攝及差調等項，按册分脫，更無躲閃脫漏，一縣之事，如視諸掌。每十家各令挨報甲內平日習爲偸竊，及喇嚇教唆等項不良之人，同具不致隱漏重甘結狀，官府爲置舍舊圖新簿，記其姓名。姑勿追論舊惡，令其自今改行遷善，保能改化者，爲除其名。境內或有盜竊，卽令此輩自相挨緝，若保甲內漏報，仍幷罪同甲之罪。又每日各家照依牌式，輪流沿門曉諭覺察。如此，卽奸僞無所容，而盜賊亦可息矣。」

其辦法之大體如是。實施內容，平濠書所稱，亦頗詳密。玆更爲補錄，以資參證：

「各鄉村招選才行爲衆信服者一人爲保長，專司防禦盜賊。平時各甲詞訟，悉照牌諭，不許甲長干與，因而武斷鄉曲。但遇盜警，卽由保甲長統率各甲，設謀截捕。其城，郭，坊，巷，鄉村，各於要地置鼓一面，若鄉村相去稍遠者，乃起高樓，置鼓其上，遇警卽登樓擊鼓，各巷應之，一村擊鼓，各村應之，但聞鼓聲，各甲各執器械，齊出應援，俱聽甲

長調處，或設伏把隘，或並力夾擊。但有後期不出者，保長會同各甲，舉告官司，重加罰治。」

此法迄今贛南一帶，三四百年間，尚存規矩。鄉村秩序可覩，要不可謂非其功效也。

（二）張朝瑞編保甲以均賑

除奸剔弊，莫善於保甲。凶歲散賑救荒，欲求實惠均沾者，首當留心剔奸均實之法，斯保甲尚矣。康濟錄稱：

「明張朝瑞行保甲法，或言往歲賑飢，皆領於里甲，全編保甲以代之何也？曰：國初之里甲，猶今時之保甲，昔鄉鄰相近，故編爲一里，今年遠人散，每見里長領賑，輒自侵隱，甲首住戶窵遠，難以周知，及至知而來，來而取，取者訟，訟而追，追而得，計所得不足以償所失，故強者怒於言，弱者怒於色，只得忍隱而去，甚有鰥寡孤獨之人，里甲曰，彼保甲報之，於我何與？保甲曰，彼里甲報之，我何與焉？互相推諉，使民死於溝壑，無可控訴者，難以數計，不若立爲劃一之法，俱歸保甲。蓋凡編甲之民，萃集一處，其呼喚易集，其貧富易知。昔熙甯就村賑濟，張詠照保糴米，徐寧孫逐鎮分散，朱文公分都支給，皆用此法也。」

斯可謂爲保甲與救荒政策施用之一例。蓋保甲不行，則審戶不實，無論恩施之大小，悉易爲奸人冒被侵欺，致嗷嗷待食者，仍絕粒而塡於溝壑。顧可不重視之哉？

（三）周孔教施保甲以弭盜

安民莫急於弭盜，弭盜莫良於保甲。保甲之編置愈精，則村無漏戶。保甲之分工愈專，則政無廢弛。民安其業，盜賊自戢矣。明史稱：

『周孔教撫蘇時，曰：「弭盜莫良於保甲法。是法也，爲弭盜而設，是以治之之道，編之也；人情莫不偸安，故其成之也難。爲賑濟而設，是以養之之道，編之也；民情莫不好利，故其成之也易。今令各府州縣，擇廉能佐貳一員，專董其事。大概先將城內，以治所爲中央，每保統十甲，各設保正副等人，每甲統十戶，設甲長一人，分東西南北，以東一保，東二保，東三保等爲號，南與西北亦如之；其在鄉四方保正副，又以在城保正副分方統之。假如在城東一保，統東鄉一保，在城東一保，統東鄉二保，餘則皆以此爲法。是保甲者，舊法也。以城中之保，分統鄉間之保者，新設之法也。若鄉間保甲抗命，卽派差助城中保長，協力處分，凡公事可以立辦矣」』。

此蓋本保甲之舊法，而運以分統協制之用，補訂見則耳。實則弭盜之效能則一。故論者又有謂「如必以在城保甲，統在鄉保甲，殊近穿鑿」。畫蛇添足，此其弱點也。

按明代以保甲弭盜事例甚多，不僅右述周孔教所行者而已。但明保甲鄉甲等事，具有之特種精神，尤在弭盜一端。下節已另文論及，玆從略。

## 第六節　明代捕盜與保甲之特效

按明代保甲制度，其初曰里甲，繼稱爲鄉甲，終之又稱曰保甲，無論其名稱如何離異，其實質則固同。畫野分郊，按籍計戶，肅政勸教，察奸安民，乃其一貫精旨也。人第知前二者之用重於教，後者之用重於刑，而不知刑與教，固相輔而爲用者矣。故綜論明代保甲之制，其精神所在，且具有功效者，皆在於弭盜一端。今言其梗概，以見端倪：

廣治平略曰：

「明初大誥有頒，鄉約有訓，郡縣捕盜，特設別駕幕職等官，以時稽察，而鄉坊保長里甲之制畢備，故天下綏輯。」

是其初輯盜安民之策，已寓於里甲鄉甲之中。洪武時呂司寇有弭盜條約十四款，其於里甲鄉甲之外，尤不廢保甲團練巡緝之法，其原序有云：

「盜賊原委，不可不知。酒肆娼門賭室，其招集之由。窰場寺廟孤莊，其藏窩之處。壯年僧道乞兒，其窺探之人。各處閑懶遊民，其合夥之輩。夫盜也，設從天降地出，斯無可奈彼何矣。彼豈能不與人同里而居，朝夕相見乎？縱令孤莊，彼豈無親戚宗族朋友之往來，其行藏能盡塗人耳目乎？乍貧乍富，潛出潛歸，或消沮藏閉，或豪雄自託，言動不同，狀貌自別，蓋誰爲盜，誰不爲盜，里人自辨白黑，且躡足附耳以談之矣！然而不以聞官者，爲盜與我分毫無干，我發盜，其禍旦夕立至也。故上之責成也嚴，則里人畏我法而不敢畏盜，盜雖讎里人而不敢讎法。里人不畏盜，則盜無所容，盜雖讎里人，豈能盡讎一里之人哉？以是知舍鄉甲法，雖聖人無弭盜之術矣。」

是可知弭盜之法，不在政府之三令五申，而在人民自動組織以爲防禦。夫使人民守法而不畏盜，是亦惟保甲是賴矣。觀其弭盜條約，其於編練巡緝之法，論之尤詳。且能列籍計戶而嚴編查，是誠緝盜之基略。今依王鳳生册本，摘錄十條如下：

「一、禁游惰之民——夫民各有生理，不農不工不商不傴，而游手閑身，亂混閒談，捕鳥鬥鷄，彈絲蹴踘，此何

物也？世未有身惡勤勞，口恣甘脆，不遂所欲，而不爲盜者。以後不分貧富人家，但有子弟，鄉里盡數報官，官爲分別鄉莊，編次彙置一册，號曰棄民，傳言天地間之棄物也。諭令鄉里察其勤止，如知改悔，由鄉長具報，聲明現在作何營生，隨時査察約束，准於册內除名；如不改悔，交地保看管，凡差使往來，罰充槓役，該地如有失事，即於此輩根求。不但防奸，亦驅民務本之一法。

一、嚴流寄之民——夫流來寄住，皆貧窮無賴之人，未有不僦人房屋，佃人莊田，依人窰場者。房屋地主先査來歷，更擇保人編入莊頭，自行管理，仍各進册送官。但有防範不嚴，地方失事，獲盜之日，審係誰家居住者，不分盜竊，曾否知情分贓，俱以容隱罪人治罪。有能早知而逐出本家者，犯得免其併究，早知而捕送到官者，俱照獲盜重賞。

一、逐強壯之丐——除瞽目跛足，及七十以上，男女十三以下小兒不禁外；其遊食僧道，乞食壯丁，或強宿寺觀，住持無奈容留，或暫寄窰場，主人不敢呵逐，或三五團坐門前，勒求斗米疋布，或目瞑硬索飯食，不遂便出惡聲。官吏憒不詰奸，閭閻誰不懼禍。爲過計者之說曰，此輩不宜驅逐，集結反爲大患。嗟夫！彼不生於空桑，豈無原來籍地。除僱佃經營，習士安業，及失迷鄉貫者，聽其寄住外，其餘一一淸還原籍。僧道則令其本土主持，收管焚修。壯男則令其本土里族，收管著業。或有司別立安設閒民之法，凶年離散一番，豐年査歸一番，律不有發還原籍之條乎？強壯乞人，每羣卒不過百餘人耳！即鄰境未有通行，而嚴督保甲不令容留；但係境內失業者，先坐容留之主，則此輩無潛踪之所矣。

一、重捕獲之賞——諸色人等，但有於刼所殺賊一名，照例免罪外；其有生捕一名，係竊者審實賞銀五兩；係強者審實賞銀十兩；獲久盜大盜一名者，賞銀二十兩；獲強盜三名以上者，除賞外仍鼓樂花紅送匾；五名者申給義勇頂戴，專管巡捕，永免本身差役。其銀即懸柱縣門前，朝發暮收，獲盜得實者，准其徑取。

一、禁好賭之徒——凡係棍徒，必皆成羣賭博，或開場之家，收打頭錢，鄉甲指實密報，除問罪外，加號遊街，拘當苦役，仍重賞告人。娼優之家，但有不識姓名男子，使錢寬綽，情狀張皇，即密報有司，審實，則一體重賞。貪財容隱者，事發一體重究。

一、緝窩盜之主——夫盜之去住無常，而窩之居住有定，盜之踪跡猶密，而窩之舉動甚彰。盜之勢大，而窩之勢孤。語曰：除蜂摘窩，故窩禁不可不嚴也。或曰：雲集鳥散，亦有無窩者。曰：固也。無窩之家，其盜必近。豈能掠刼良久之時，分贓擾攘之後，一更五更之間，自三十里外而來，出三十里外而止乎？故窩能首盜者免罪。獲盜者除免罪外，一盜准一盜之賞。諸人能獲窩得實者，一窩准十盜之賞。

一、寬首盜之令——州縣平日下令，凡係父母妻子及期親尊長兄弟，但肯首盜追還財物者，與盜自首同，不犯姦殺，俱准出罪。嗣後責令嚴加管束，如敢故犯，報明鄉甲長稟官從嚴究治。保甲鄉里密報者，半獲盜之賞。隱忍不首者，盜犯之日，即將容隱之本家，及期親尊長兄弟等，與本甲鄰佑，跟提比較，盜獲方准釋放。

一、密遠僻之防——郊關村落，人煙輳集，保甲一嚴，盜自絕止，惟深山窮谷，人跡罕至，雖無可劫之家，多習行刦之輩。除有莊田勢難遷移，鄉黨稔知實係良善之民者，聽其孤莊，仍編於保甲之內。倘該莊著名窩藏奸匪，鄉甲

長不能約束者，卽於鄰近內立一圍長，令其挨家三五相保，圍長統之；一家爲盜，兩家同首，不首者，一經發覺，圍長申呈兩家與盜同罪。其結山爲寨者，就立寨長，以保甲法統之，仍以禮義教化之。負固爲盜者，或招撫而散處之。或塹其山谷，不與民通，夷井伐木，不使安居，甚者以兵剿擒之。

一、淸邊鄙之民——三界首閒，民同里而分屬。彼詰則竄出於此郡，此拘則逃身於彼邑，三處之法，不得加焉！而守令互私其奸宄以讎鄰，此盜藪也。凡係邊境，兩下共立鄉甲，彼此會行法令，公設保正。凡有盜發，則許所在綁縛送吏，所在有司，但有迴護留難者，申呈合報上司，官吏提究參處。

一、練鄉甲之兵——豫省民間多置刀槍爲防夜之具，積習相沿，不可勝禁。然用以禦盜，人可知兵，若持以逞鬥毆，俗益滋悍。古者訓練二字，原屬相依爲用，今若於鄉保戶中久住之家，年二十以上，年五十以下，除傭作者，貧無衣食者，有占役者不用外，餘於十月納釆之後，三月未農之前，將各壯丁在城分爲四面，在鄉分爲八聚，官甲各項教師，分爲十二人，各給工食使教習之；或二保三保覔一人，令其一二處教習弓矢，一二處教習槍刀，一二處習鞭棍，一二處習擊擲，每處分爲兩隊，隔日分番，朝食而來，夕食而散，遠近酌量，務在十甲之內。計一年之後，卽可不用教師，令其調藝互習，彼此相傳。有司分地定期，親臨觀其技藝，一年賞次能者，二年賞上能者，罰不能者。三年賞最能者，四年而人皆知兵矣。然後各歸保甲，自行練習，仍責成約正隨時訓誡，非擒盜操演，不許擅用。如是則人人有勇知方，風聲所樹，四境咸知。將盜懷投死之懼，安敢公然行刦耶？是舉也，可以攻戰，可以守城，亂時保聚以防家，募時倡率以勤王。至盜責保護之疏，鄉甲之內，屬鄉長者，聽其挨查出入，鄉甲之外屬房地主者，聽其訪問，但有爲

盜窩盜，聽其舉報到官。但有失盜，聽其率領各甲救護，一甲與銅鑼一面，各家預買大爆竹存儲；其甲中人等除六十歲以上，十八歲以下，免其救護外，其餘壯丁遇有盜賊打刼，一聞本家施放爆竹，甲中卽時鳴鑼，村衆齊往救護。或打死強盜一名者，州縣官花紅鼓樂迎至堂上，當下遞酒三杯，賞銀十兩，仍給帖一張，免其本身差役。如獲一名者，賞銀三兩，以次按所獲名數遞加。

一、明夜巡之法——夜禁之令，以一更三點禁人行，五更三點放行人。禁後放前，凡有行人，除公務急速疾病生產死葬執有燈亮者不禁外，如無燈亮夜行，不分士夫及面目生熟，俱要拘留送問。若人不夜行，則夜行者必盜矣。盜見無人夜行，難以影射，亦不敢夜行矣。至於夜行，門前可緩，而宅後爲急。蓋門前多空房，無可盜之物，門前係通衢，無隱身之處，盜所從入宅後常十九也。奈何專擊柝於通衢哉？至於集鎭鄉村，亦當輪流巡夜，卽不出戶，要須徹夜有聲，便知人尤非熟睡也。」

蓋當初廂場保甲之制既備，天下之綏輯易行。至正統以後，魯（葉宗留爲匪首）閩（鄧茂七爲匪首）各地匪起，成化中荆襄之流民（劉千斤爲首）嘯聚，正德三年又有川匪（藍廷瑞）僭號，朝廷遣兵申伐，禍亂反熾。民間受官兵之剽掠，甚於流賊。以致賊嘗有語於民曰，「我來梳汝，兵來篦汝」之言。可見恃官兵剿匪以奠安地方之不可據，在當時亦然，觀明史稱：

「正德四年，京師之南，固安永淸霸州文安等處，京衞屯軍雜居其地，人性驕悍，好騎射，往往邀路刦財，聚黨日熾，乃遣御史甯杲於眞定，殷毅於天津，薛鳳鳴於徐淮。杲奏立什伍連坐之法，盜賊捕獲無虛日，每械繫盜入城，

用鼓吹前導，金鼓之聲，彌月不絕，由是奸人無所容。」

「又十二年，江西橫水賊桶崗賊作亂，與漳南諸寇通，并阻險爲民患。當事者調狼達軍以剿之，不能難賊，主招又不敢，乃有三者夾攻之議。遂命王守仁巡撫南贛，守仁疏言：「盜賊之日滋，由招撫之太濫，招撫之太濫，由兵力之不足，兵力之不足，由賞罰之不行。夫賞罰之科條具備，人宜競勸，而卒未有益者，以罰典只行於參提之後，而不行於對敵之時，賞格只行於大軍之征勦，而不用於尋常之用兵也。今贛南之禍亟矣，脫朝廷假以賞罰之權，俾無掣肘，許以便宜，相機輒發，一寨可攻，則攻一寨，一巢可搗，則搗一巢，量罪惡之淺深，爲撫勦之先後，則供饋征調之費頓省，而羣盜日剪月削，期於蕩平不難矣。如必調狼達士兵，大舉進攻，則積粟科財，數月而後舉事，刻期動衆，又數月而後交兵，聲迹彰聞，黠賊深遁，鋒刃所加，不過脅從之老弱而已。且狼兵所過，不減於盜，班師未幾，而山林之嘯集因之，則何益哉？」」乃詔提督諭旗牌，便宜行事。又以爲盜賊之起，良由有司不能撫緝，民間又無防禦之法；遂令居城郭者十家爲甲，在鄉村者，村自爲保，平時講信修睦，寇至務相救援。檄令各縣，嚴行十家牌法，專爲止息盜賊，若使每甲自糾甲內之人，不得容留盜賊，右甲如此，左甲復如此，城郭鄉村，無不如此，以至此縣如此，彼縣亦如此，遠近州縣，無不如此，則盜賊何自而生？夫以一甲之人而各察其十家之內，爲力甚易。使一甲容一賊，十甲卽容十賊，百甲卽容百賊，千甲卽容千賊矣。聚賊至於千百，雖起一縣之兵而剿除之，爲力甚難。今有司往往不嚴于十家法，及至盜賊充斥，却乃興師動衆，欲於某處屯兵，某處截捕，不治其本而治其末，不爲其易而爲其難，皆由平日怠忽因循，未嘗念及此也。自今務令各甲各自糾舉甲內，但有平日習爲盜賊者，卽行捕送官司，明正典刑；其

或過惡未稔，尚可教戒者，照依牌諭，報名在官，令其改化自新，官府時加點名省諭。又逐日督令各家，輪流沿門曉諭，覺察如此，則奸僞無所容，盜賊自息矣。」

蓋盜賊無不起於奸細，保甲什伍之法行，而奸細無由藏迹。正德中之削平諸賊，所至成功，非徒然也。

又自萬曆以後，長吏務尙寬恤。啓貞之間，貪吏復剝民膏，酷吏戕殺民命。則旣驅民而爲賊，於是常有胥吏利盜，私爲衣食之源，官司玩盜，不行緝捕之法。縱賊殃民，以鄰爲壑，晉豫齊秦浙西海上所在羣盜蠭起，是又一時弛廢之弊使然。當時僅嘉湖兵備蔡懋德，倣王文成十家牌，爲簡便保甲法，明舉十利禁絕五擾，但令各甲只査十家中不許容留士棍。如係面生可疑，夜集曉散，踪跡詭密，及平日遊手好閒，不務生理，三五成羣，賭博嫖飲之人；或假搜鹽，或假販鮮，或假捕假勢，械船外出，擕貲回家，因爲浪廢無度者，即密查行徑，細詰來歷；的係強竊盜賊，爲非歹人，即公同赴縣密首，添捕立拿，或暗約甲衆及同夥，擒獲送官，爲實者賞。其連坐之法，強盜窩盜，連坐十家，竊盜窩盜，止坐兩鄰。故所累者少，一縣自不敢容窩容盜，而受福無窮。此法行後，不及半載，賊首劉香遠遁，屠丑就擒，東南數十載之隱患，遂得以消弭。此保甲專爲捕盜，不使假以他用之結果，始克如此耳。然究其根本辦法，則在欲撫羣盜，必先使民莫化爲盜。民之不化爲盜，守令者之責也。欲剿羣賊，莫若使兵不化爲賊。兵之不化爲賊，將兵者之責也。安之撫之！緝之捕之！何以救社會之窮困？何以安地方之秩序？何以召人民之來茲？何以肅伏莽之竊發？法之最善者，莫如保甲，無待贅論。其用以捕盜者，不過施於刑罰之一端而已。今世盜匪如毛，民生凋弊，調軍勦匪，穩紮兜緝，正與明正德中情勢相似。陽明疏言，殊頗中肯，當世之士，曷其深察而明鑒之？則保甲弭盜之用，固易爲也。

# 第六編　保甲制之復興（上）

## ——清之保甲制度——（一）

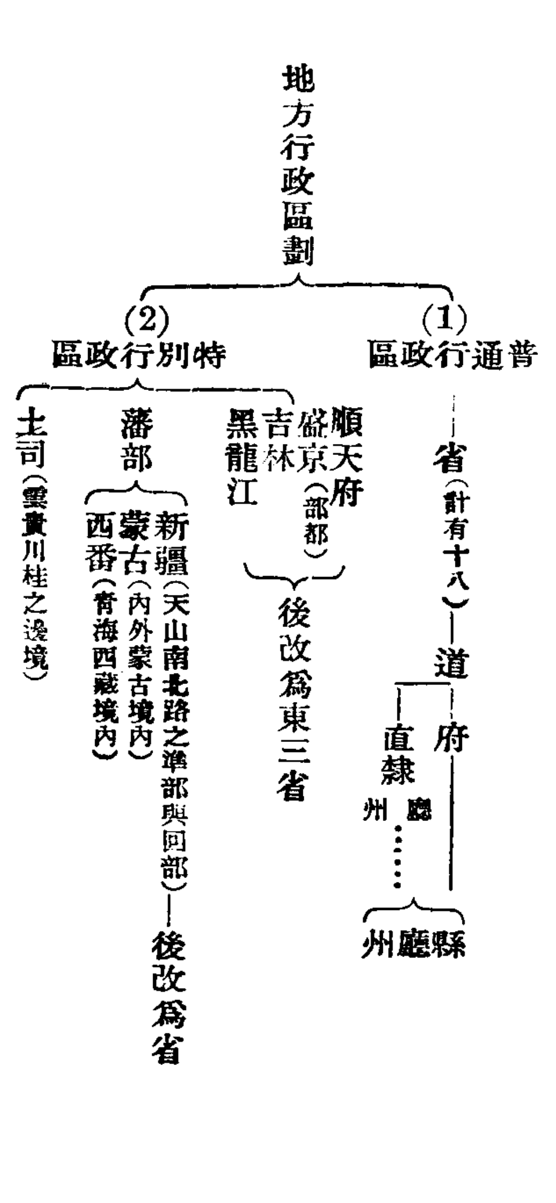
## 第十六章　清行政之措施及保衛政策

### 第一節　行政區劃與保甲政策

清地方制度建立之統系實依元制，而行政區劃之方式則率遵明遺則，蓋以滿漢習俗懸殊，內省蕃屬情形雜異，故不得不依前代之陳法，以遷就事實上之措施也。按元之統一中國，設中書省以統轄各地方之行政事務，省下有府州縣等級，都省總管中央行政，行省統治地方軍民，以互相表裏。較之前此地方行政事務，悉以中央政府之指揮監督爲原則者，實有特點。清之各地區劃，以省定名，卽元行省之遺也。（按魏源云：明改元之十三省，爲十三布政使司，而會典相沿，仍稱某省，不稱某司，此明代之失也，此論允當）明之行政區劃，其不同於清者，惟以京都（卽北京）及南京所在之地方，爲中央政府直轄，不置布政使；清則改前者爲直隸省，分後者爲江蘇安徽二省；又明以湖廣爲一布政使

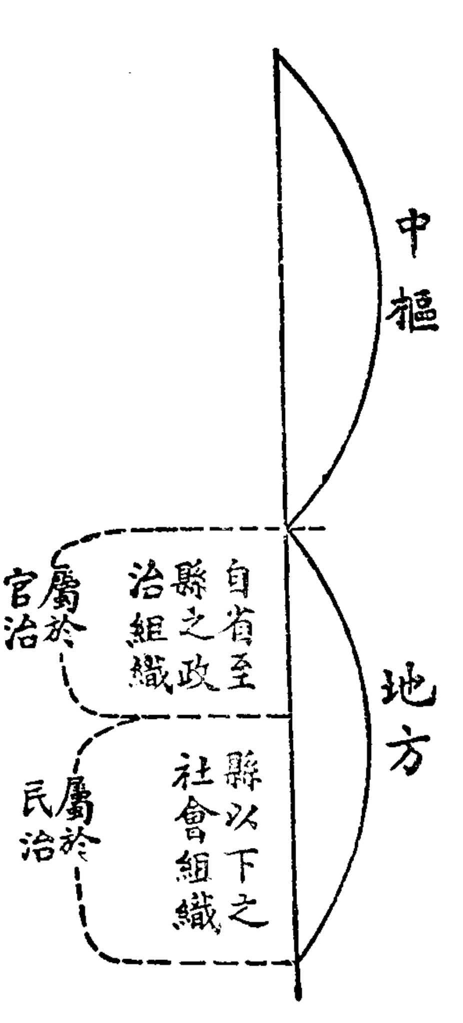
所管轄，清則分為湖北湖南二省；又清於滿州設奉天吉林黑龍江三省，新疆新設一省，台灣一省，總為二十三省，台灣割讓日本後，則以二十二行省為本部，青海西藏蒙古為藩屬。此其行政區劃之大概也。

清之行政區域，既如此劃分，但其行政上之措施，則未嘗劃一，每有因其風俗習慣上之大體，更予以種種之區別者，此極為可注意之端。列表如左，以明其概要——




清之行政區劃及措施方式，雖略備於玆；但其政治社會組織，與政治以外之社會組織，在實際上已顯為二事。蓋漢族之風土習俗，與滿蒙不同，而滿族與蒙族之部落社會組織，又常各異其情勢；以是政治上措施方式，固不得不準其特種關係，而為特稱之設施也。——此種情形，尤以在社會組織之下層中，最易顯見。故論清代中央行政，與

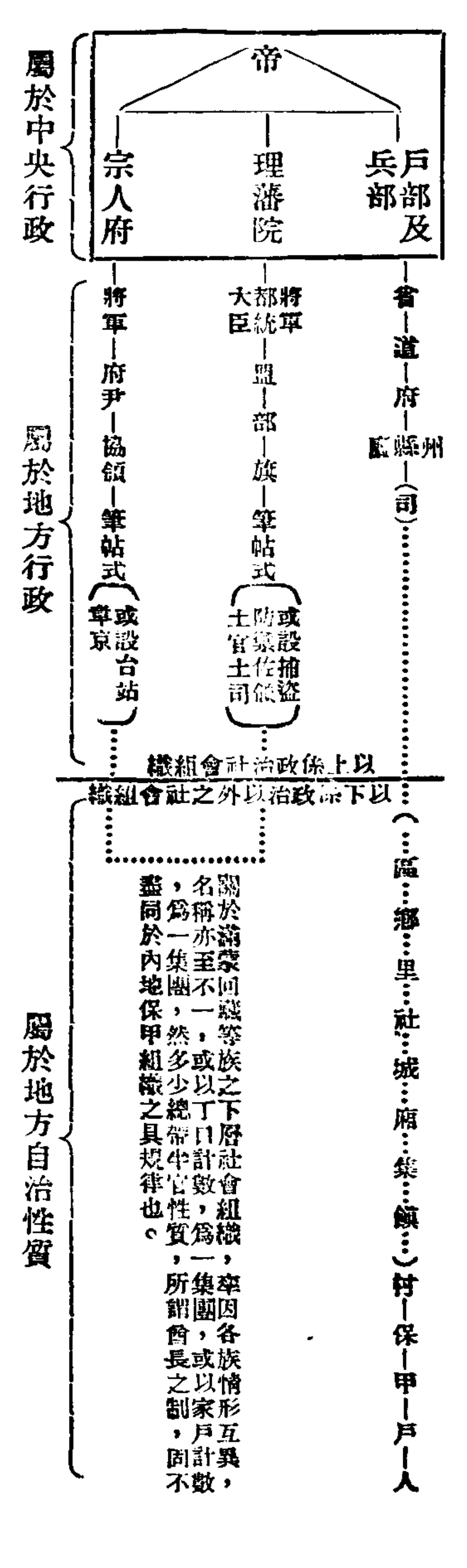
地方行政之整個聯系，則誠如左圖所示：




然更考實際情形，則更如左表所列：（見下面）

總而論之，清代地方行政區劃之標準，有三大類別：關於漢族繁殖之內省者，一切政務，由六部主之；戶口之編查，丁役之徵調，賦稅之課稅，率掌之於戶部與兵部；其鄉村之保衞政策，重在施行保甲，以期彼此互相牽制，此其一也。關於回藏苗諸族，所居之新疆青海西藏及雲貴川桂諸省邊境之地者，收稅，徵丁，編戶，課役，緝盜，詰奸，以及一切政務，率掌於理藩院；其鄉村之保衞政策，重在施行土司土官佐領（行于內外蒙古者分理百人至二百五十人）明白克（行於新疆者分理回家千人或百人）等半官半民之酋長制度，以期輔治統制，此其二也。關於滿族蒙族所居之東三省及內外蒙古者，一切政務，率掌於宗人府，其鄉村之保衞政策，重在設立台站章京等半官式之小吏，專事衞護鎮壓，而以之

兼理租稅戶籍徵丁緝盜諸事焉，此其三也。斯三者，其情勢不同，其政策亦易。故準是而論，是清之保甲法制，惟限於




內省各地，雷厲風行。藩屬與旗地，則僅有類似保甲之變相制度而已。其用意之所在，要不外乎以少數之滿族，克制多數之漢族，藉以相保而互察非爲；既善觀動靜，尤便役使，故嚴於內省，而疏於邊屬。清代行保甲，重在戶口，警察，收稅三端，其政策施行之用意在此，巧爲制民在之術者，亦在此也。

## 第二節　鄉村制度與保甲政策

關於清代之地方制度，自縣以下，官書所載，殊不甚詳，或里或鄉，或保或社，或區或村，一地迭用數種名稱者有之，數種名稱而異地互異者亦有之。論其組織之系統爲如何？行政之方式爲如何？要皆莫能詳解。究其原因，初惟依

習慣上之方便，隨意採用，固未嘗依合理之規律，確具整一之方式也。里鄉保社，應用之名稱旣雜，故後之論者對「里甲」與「保甲」兩制，恆多歧論。有因名稱上之異同而別其政制者，有因體要上之差別定其目的者，或稱爲一體，或析爲二體，或擬爲一體之兩端，或目爲二體之混制。以是鄉里之組織統系，益見混雜，而無所覗從。如戈獻濤謂「保甲與里相似而實不同。」一皇朝掌故彙編，有保甲因地方情況而異制，故有「設里設社設圖設保」之論。又如近人黎世衡蕭一山等，謂保甲主警備偵防，里甲主賦課徭役，二者縱名有互同實非一物。日人穗積陳重，織田萬諸人，又每以里甲置諸保甲之列，不容歧論。凡此種種，皆因里甲制與保甲制之關係未明，故引起紛論與懷疑；而里甲與保甲，遂亦若爲貌合神離似是而非之制度。今以愚攷之，乾嘉以前之里甲制，與乾嘉以後之保甲制，實爲完成清代整個保甲制度之兩個階段。前後相互關係，固不可分離，且其性質與作用，亦非絕然相反。蓋在里甲制未行以前，固有總甲之制存在，在里甲制旣廢以後，亦復有圖保甲社之名稱代興；是乾隆以來，所申定之保甲法者，實不過仍舊制而加以整飭，如警衛戶籍收稅諸端，皆在事事互相兼顧；但保甲二字之名，實不始於乾隆時代，方立其制，蓋早於康熙朝，已見諸政令，此稽之歷史的事實，可資辯證，又不必泥於望文生義之誤，遂滋疑竇者也。故里甲與保甲之關係，猶一物之有二面。旣不可以叩其一端而以此類彼，窺其一面而以小見大；亦不必因習用保甲之名尙存，以爲保甲與里甲各另是一物，或因里甲之名稱早廢，而遂別里甲爲外於保甲之制也。以是欲申論清代之鄉村制度與保甲之關係者，必先明瞭里保之互相關係，方可作進一步探證其餘。

清代保甲制度與鄉村組織，旣有如此不可分離之關係，是當時保甲之一部份，卽鄉村制度之一部份，而里甲

之形式，實又不過保甲組織形式中之前一階段耳；是又可斷論者。

### （一）鄉村組織與保甲編置上之關係

清代鄉村中各種行政組織之系統，其名稱至爲繁雜，舉其概要，有「鄉」，「里」，「區」，「社」，「城」，「鎭」，「舖」，「廂」，「集」，「圖」，「都」，「保」，「總」「村」，「莊」，「營」，「圩」，「甲」，「牌」，「戶」……。又有所謂「寨」「堡」，「團」，「卡房」……之稱者，皆於固定組織之外，復爲屬於特殊情形下之特種組織。

右數者，其彼此大小範圍之統轄，殊未易判辯，然因習俗相沿之關係，名存而實亡者，亦恆有之。茲舉一般概略，以見其與保甲組織原則上之關係，

甲、關於一般農村組織之情形，及其特殊現象，不外下列數端——

1、農村互相聯合，共置一長，間有村設一長，或村設數長者。

2、村長或莊頭……等等，由族長兼任者爲多。

3、一般農村，大多數係屬集族而居，其族長不特具有全村之行政權，凡涉於民間訴訟案件，及族中私事，亦有處決之權。

4、間有地主與農民同居一村者，則以地主或耆老爲該村之主。

5村之大小，多則百餘家以上，少則三兩家，平均以二三十家者爲最多；依自然形勢，相依集處。

6、村名隨一族之姓氏，或地主之姓氏而各異。一村之中，係一族之人集居者，則以族名其村。若干族相處者，率以大族之姓氏爲名。既乏若何意義，亦無若何系統。

7、村與村之間，有經排比編成之後，其所謂堡董，鄉長，集正，莊頭，以及保甲長之類者，率爲有聲譽之智識份子充當。

乙、關於一般農村中，實行類似之保甲制度，或其他之自衛方法，不外下列數端——

1、全縣之重要村鎮，冬令多設辦自衛團，以防盜匪。

2、各鄉村間，以數村至數十村爲一聯合團體，自集戈矛，入夜巡更。

3、都保甲牌等制，多仍襲用法者；亦有因保衛團已設，而不另自設自衛團體者。

4、各村中之較爲殷實富有之家，常自僱更夫或合僱巡邏。入夜以梆鑼之屬，到處鳴擊，以警竊盜。

以上各端，爲一般農村中極普遍之現象，其與保甲制度之爲用，固甚相連，無待詳證。以下當論及鄉老執役與保甲長之關係。

（二）鄉老之任務與保甲長之關係

關於清代鄉村執役之耆老，其名稱亦不統一，職掌之範圍，亦復雜亂，統稱之曰鄉老，即其爲鄉村中治事之公正紳耆，及爲役之強幹人士也。析舉其名稱約有——

「鄉長，」「里長或曰里正，」「區長，」「社長，」「鎮長，」「鋪長，」「廂長，」「集長，」「圖長，」「都長，」「保長或曰保正，」「總頭，」「村長，」「莊頭，」「營總，」「圩長，」「甲長，」「牌頭，」「戶長，」「家主，」「寨主，」「堡董，」「團董，」「卡長，」「客長，」「地方。」

此項爲役之長老，其在鄉里中行使之職務，除鄉長已詳述於鄉約，及寨主團董幷見前述。區長，社長，鋪長，廂長，圖長，都長，總頭，村長，營總，圩長，彼此具相似之性質，分別散見於後述各章，可資參閱外。茲惟就鎮集莊牌各長，及卡房地方設置上之關係言之。按黃六鴻論保甲云：

「各鄉之鎮，宜設鎮長，集設集長，村宜設一村長，莊宜設一莊頭……其鎮集村莊，無論大小，一切建立柵門，築浚牆豪以及撥派瞭硝巡更等事，皆本鎮集長莊頭專司，而保正爲兼理；蓋保正主於分，號召難，一未若鎮集長等統於合，呼應更靈也。」

是保甲之長與集鎮之長，其任務固相表裏，一主於分，一主於合，在保衛行政上之效用，其意義殊無二致。至於「卡房」之設置，及卡長與客長之職務權限，與鄉長保長之關係，徐文弼論之尤詳，其官永川縣時，行之亦頗著成效。其言曰；

「夫保甲之安擾，視乎法，而成法之運用，視其人。今爲變通保甲之法，而設立守望卡房，無保甲之名，有保甲之實，去保甲之擾而獲保甲之安。法於各鄉橫直五里內，聯絡各村，於要路總會，共建一卡房；令同卡各村，各編一丁戶清册，又合各村所編，彙爲一册，謂之同卡册。其各村人戶，每十戶爲一牌，以居首者，督率十家，謂之牌頭（原註

卽古保甲法十家之甲）。然同卡各村人戶，合舉二人管理卡務，謂之卡長（原註卽古保甲法百家之保正）。就通鄉各卡人戶，合舉一人總統各卡，謂之鄉長，亦稱鄉約（原註卽古保甲法百家之保長）。以次相統屬，而行守望稽察諸政焉。村外有盜賊，則協同追捕，村內有奸匪，則互相稽查。盤詰不出其家，防護不出其村，是一家一村之民，各自爲衞，亦互相衞也。其卡長鄉長等，必選擇而任之，其設卡事件，不假胥役，不由現充之保甲人等，專俾紳士富戶經理，盡絕派累滋擾之弊。」

又云：

「卡房之設，已行保甲之法於四鄉矣，而於本城及各鄉之鎭場墟集，又以建造柵欄，使兼行保甲，與各鄉之法無異；但四鄉各卡，舉有卡長爲專理各鎭場墟集，則舉客長爲總司，而皆統於本鄉之鄉長。合而論之，卡柵以編造人戶册爲首務，以毫無紛更滋擾爲至善，以愼選鄉長爲至要。」

是卡房之制，其立法原則，固未變保甲之本旨，而施行方法則全以假諸人民之手，不使胥吏得以侵染；卡長客長，雖有在城鎭與在鄉野之別，要皆受制於鄉長，而有復外於保長者也。

又按「地方」之設，亦爲別於保長甲長里長區長之外，而用以協捕城中窩頓匪類之住戶，與里巷罪名未著之小偸。黃中堅論保甲有云：

「今在城每里有地方主之，在鄉每區有巡檢司弓兵主之，是皆可使司其事者。」

蓋已明其任務之所在，尤毋待詳論矣。

## 第三節　兵制與保甲職務上之關係

清兵制之大概，初以滿，漢，蒙古人各編八旗。八旗之中，主京師衛戍者稱京營，任外地鎭攝者曰駐防，統一後，復增設綠旗營，以統漢兵。於是京城有巡捕五營，各省有督標，撫標，提標，鎭標（此外有軍標，河標，漕標之名）之分。京營之中，又有衛戍與編練二種性質，所謂郎衛及兵衛者，皆備衛戍之用。選自八旗中材武出衆之子弟，及執事效力者，以命入領侍衛府，卽御前侍衛者是。兵衛，除內府之旗，供皇族私家守備外，其餘如前鋒，護軍，驍騎，步軍，諸營之八旗兵，責爲掌京內之衛戍，此衛戍與鎭攝職務之別也。而八旗步軍營之下，更有巡捕營，均隸轄於步軍統領，掌城內巡禁警備，剔捕姦宄，以及禁門啓閉諸事；斯又與五城科道，兵馬指揮使，所掌釐剔姦弊，巡捕盜賊之職，相爲表裏。此證之會典所載「保甲隸屬步軍統領與兵馬指揮使之言」，尤可想見其關係之所在也，此其一。

至於直省綠營駐防之標營協制，例由督撫提鎭分別總攝。隨地方政治社會情形之需要，復有城守分防諸營之別。分防者，卽分駐各鎭縣之兵也，其性質大率有警備地方，以及保安秩序之責。藩屬駐防之旗兵，亦準地方情形分配，其制設將軍，都統……或城守衛，防守尉，以及協領，佐領，驍騎等官，或分任逐捕之事，或兼司租稅戶籍之職；而將軍衙門所設之主事筆帖式等官，又分掌民事，與各省微有不同，凡此要皆因諸地之民事尙少，重在屯軍駐防，故以軍政機關兼攝民政，於是如收稅戶籍警備之事，其有類於內省保甲行政事務者，遂悉由將軍衙門之筆帖式，與其下級軍官協領，佐領等代行州縣丞貳之職權焉。但如新疆內外蒙古，西藏等地，在人民方面，則有伯克；（新疆回部

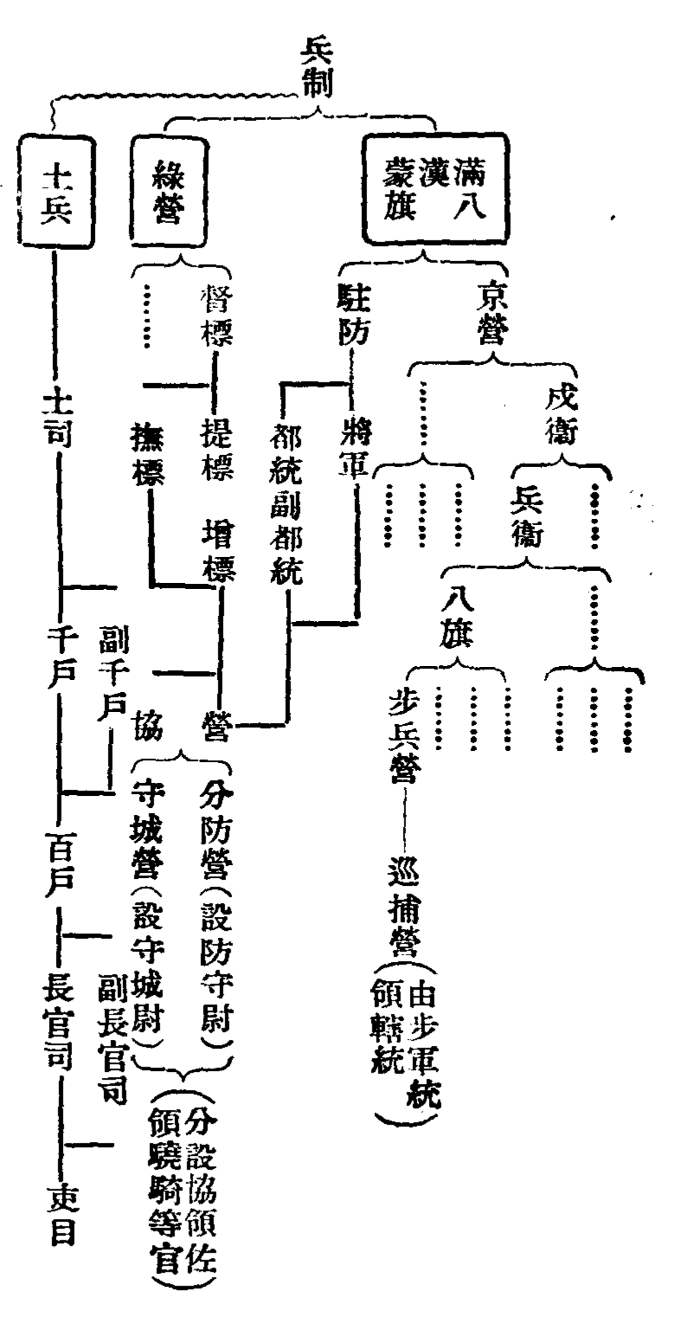
之自治下級機關），台吉（青海之自治下級機關），帝京（蒙古之自治下級機關），商上（西藏之自治下級機關），碩第（西藏之自治下級機關中的警察機關）諸名稱；故佐領驍騎之職，雖爲綠旗兵制中下級官佐之定名；然在駐防藩屬，則不啻具有軍職民政合稱之性質，非特綜文武官職爲一體已也。蓋有時實合「軍」「政」「民」三位而爲一集體焉，（如內蒙古於管旗帝京之下，有參領佐領驍校，此佐領等，實卽其地之駐防旗兵；故此，一方面爲其地駐防之軍官，一方面兼攝其地方之民事一方面又爲其地之人民）。凡此皆綠旗兵制與保甲關係，亦可推證之事例，此其二。此外土司所屬之土兵，其組織與保甲之形式，尤頗近似，是種制度，雖非清廷正式頒定，然亦爲所默許，故頗資參證。土司者，爲武官職；與土官不同，實亦以軍事而兼民事之官也，在清朝常帶指揮使，宣慰使之銜職，受三品至五品之官位；所屬有千戶，副千戶百戶，長官司，副長官，吏目等品秩均在七品至九品間，各爲一部落之領袖，分治其族氏。此又與里長，保正，甲長，（但均無秩祿）分別地段，轄治住戶之方式，蓋具大同小異之現象焉，此其三。茲將兵制組織與保甲職務上之有關係者，列表如次，以實前說。（表見下面）

由該表觀察，清代兵制組織，與保甲職務，實有不可分離之關係。以表面言之，似乎清行募兵制，與富有徵兵意義之保甲法，應無若何之關係者；然按事實而論，清代軍政，對於養兵之意義，與軍事官佐之職責，皆未能獨立彰明；故雖採用募兵制度，而其下層統系仍未脫保甲之職權與範圍。何以言之？蓋清代兵制之弊，一在召募，一在責以逐盜，林起農（順治時官司農）謂：

「總綠將官赴任，召募家丁，隨營開糧……甚有地方鋪戶，命子侄充兵，以免繇役……雖有百萬之衆，亦屬何益？」

又云：

「營兵原以戡亂，今乃責之捕盜，何以自支？」——見竹葉亭雜記




其言深得其癥結之所在。又加以糈餉不充，疲兵飢卒皆趨為盜；故土匪橫行，兵之所助，兵變為匪，誰實致之？是清代營伍廢弛之原因，與其終必重視保甲制度者，蓋亦有自矣。魏默深論精練官兵云：

「……至腹地城戍，原有胥役保甲，分任彈壓，初不藉疲兵冗伍之力。」

是又可証知保甲之為用，在當時實較綠營之力為大。而國防鎮戍，與腹地彈壓之責，固各有其在軍政上特具之關係存焉，然則清代兵制與保甲，互為表裏者，於茲益可以覩矣。

## 第四節 保寨鄉團之興起與保甲之關係

自教亂迭興以還，連年內省騷擾，可稱極點。當時人民之自衛組織，除保甲設施足具防盜之性質外，他如保寨碉樓之建立與鄉勇團練諸事，皆應運以起。此非保甲之效用有窮，實以人民之苦于苛亂者久矣！急求自濟之手段，故不得不因其需要而出之以亟積實際之行動。此鄉團與堡寨二事，在當時情形之下，誠不啻為保甲制度進一步具體的實際之動作也。何以言之？綠營官兵，既弛廢無用，斯時戡亂安民之最大主力，一在賴有堡壘之堵禦，一在賴有鄉勇之追勦。二者皆本民力自衛，初不假於官府催督之命而為之；故謂堡寨碉樓，為保甲之防禦工程，鄉勇團練，為保甲之訓練伍壯，殊非虛論。

又按鄉村保甲，本有建柵築濠，以禦盜匪之事。此種柵濠墻垣之建設，在形勢上，與城池僅屬大同小異，故堡寨鄉團之興起，實亦為介於城池與柵濠營伍與保甲間之一種產物，而有以備濟其窮者也。堡寨鄉團之實效如此，保甲失修，營伍弛廢之弊又如彼；人民之自衛，國家之自強，捨此急治之術，甯復有他？故合當時戡難濟治諸策而觀之，實行堅壁清野之計，勦撫並行，攻禦兼宜者，蓋無踰於斯矣。初堡寨之建立，治於襄陽孝感一二村市，其後長江沿岸之沙市諸鎮，踵行修築，捍衛之效大著。嘉慶四年以後，陝甘湘廣各地，奉令修築者如林立。山地阸險結寨，平地掘濠

築堡，其團練防守之有效者令保奏，違者罪處，種種律令，盡見張明，清廷當時之重視此政策，概可想見。

然而堡寨之利弊究竟如何？亦有可論者。夫有城池可據之州縣，堅兵甲以禦賊，固甚易使。然其於烟火萬家之城外鄉鎮，富庶倍徙於城區者，其卹生救亂，則鮮能爲力，故堡寨之建築，於鄉野之區，實有大利。魏默深云：

「城之所衞者有限，而效野村落之不可盡衞者無限，則所以犄角分錯，各自爲守，非堡寨莫尙焉。」——見守城篇守備下

此堡寨之利也。顧堡寨限於地利，而又不必隨村隨集皆有，其足以救一時之急，非所以致長治久安之策也明矣。故每當寇至，民皆入寨，寇退則爭還平地，必返田園；因其居無憑據險阻之人，而貧困無告之徒，則又恆據此以爲家室之所託。積時漸久，藏垢納汚之弊，坐是叢生，是流寇旣去，宵小據險，久而生變，妨害一地方之安寧，亦勢所必至，此又堡寨之一弊也。（按張麟條呈善後事宜，議毀堡寨之奏書，即可見一斑）。然以事實與理論兩方面，衡情而論：堡寨之建立，確足以救城郭之窮，而補保甲防禦之不足，但無善策補救，其弊亦甚，故在當時主張保留堡寨之建築者，亦頗有其人，其折中之論，莫如勸保奏稱「於寨內設立寨首，仿保甲之法，約束民戶，禁習邪教，以期詰奸與教守望相助」之議；此爲應用保甲組織之法，以改良堡寨者也。終清之世，堡寨之建築未毀，是又有由來矣。又黃六鴻云：

「村鎮之有墻濠，猶州邑之有城池也，所以防盜寇而固守禦，甚未可少也。然愚民狃于耽逸，憚于煩勞，往往防禦不設，率見悔于暴客，株累于逋逃，而後悔之無及，故鄉鎮村莊，建柵築濠之舉，不可不亟講也。」

又于成龍云：

「鄉村各垣墻，此弭盜之善制也。」——見弭盜條約

又楊士達云：

「夫思患預防之道，城可恃者，則以守城爲安，城不可恃者，則以四鄉爲守……，保甲者，鄉人所恃以無恐也。」見上裕撫軍論防禦事宜書

由此可見人民之無組織者，不如有組織，斯爲保甲效用之所在。居無城池之地，不如居有城池之地，此鄉村保甲之組織，不如城市保甲組織設備之健全，而有所憑依也。偶依城池以爲固之地方，又不如廣建堡寨之所濟之者衆，此又鄉村保甲工作之艱巨，關係之重大，意義之廣博，較行於城區者之爲切要也。斯亦堡寨之興起與保甲工作之進行，具有連帶之關係焉。

至於團練之設，與保甲相互關係，第七篇第二十一章第一節所述劉衡等之團保兼行論，舉證尤詳，可資參閱，不復贅縷。

# 第十七章　清保甲組織方式變遷之三期

清初戶政，除旗籍特別法外，諸凡皆襲明制，如役賦制度，則沿一條鞭法，戶籍制度，則仿里坊廂法，甲繫以戶，戶繫以口，互相檢察。自丁銀攤入地畝後，賦役册之製定與戶籍之編審，漸爲廢弛，從此言戶口者，惟保甲是賴。故欲明清代保甲制胎育之所始，必溯源於明季賦役法與戶籍法，若論保甲自身組織之沿革，則又須攷訂當時所謂「總甲」「里甲」「里社」「圖保」諸制之名稱，而明其演變之迹。玆依組織方式上之變遷，分列三時期如次

A 第一時期，約自順治元年至康熙四十六年。

B 第二時期，約自康熙四十七年至乾隆二十二年。

C 第三時期，約自乾隆三十七年至清亡。

右前期爲清代保甲法草創之雛型，中期爲清代保甲制創建之確立，末期爲清代保甲法組織之頹廢。

## 第一節　前期保甲組織之方式

當順治元年，清世祖第一之守成政策，厥爲鄉保檢察法之頒布。此項鄉保檢察法，或卽稱之爲總甲制（見日人穗積陳重著五人組制度論四〇八頁）；其法卽令各州縣所屬之鄉村，十家置一甲長，百家置一總甲，若有盜賊匪人姦宄等

事，自鄰佑報知甲長報知總甲，總甲申告於府州縣衙門，府州縣衙門審其事實申告於兵部，若一家有隱匿盜賊及其他罪犯者，鄰佑之九家甲長總甲，不具報告，雖在申報，俱以罪論（見文獻通考職役考），是爲清朝採用保甲制度之權輿。（又考皇朝通典卷九所載，順治元年，制編置戸口保甲之法，州縣城鄉，十戸立一牌頭，十牌立一甲頭，十甲立一保長，戸給印牌，書其姓名丁口，出則注其所往，入稽其所來，寺觀亦給印牌，以稽僧道之出入，是其制度名稱，與此頗不一致。按今通典所稱，乃舉順治年間創行保甲法之概括情形而言，詳察顛末，未足盡信，其非精確之論可知）。其時目的，主於弭盜安民之事，故當開國之初，僅惟出於籌安之計，以之隸於兵部，施行僅及於近畿之地，而未普遍全國，此一時也。

至順治三年（皇朝通典作五年），更定里甲之制，并禁革「主保」「里長」及「催頭」「大戸」等名色；令天下各府州縣編賦册，以一十戸爲里，推丁多者十人爲長，餘百戸爲十甲，甲凡十人，歲役里長一人，城中曰坊，近城曰廂，在鄉曰里，各置一長；造册時，人戸各登其丁口之數，而授之甲長，甲長授之坊廂里各長，坊廂里長上之州縣，州縣合而上之府，府別造一册上之布政司，督撫再據布政司所上之册，達於戸部，而編審之事成。此種制度，在當時亦重在戸口調查與賦役征課二事，而調查似較爲重視。故里長坊長所負責任，於輪年應役，催辦錢糧，勾攝公事外，其調查戸口之職，與近世戸籍警察亦正相同。律文「各處人民，每百戸內議設里長一名，甲首十名，輪年應勾攝公事」益足資明證矣。至編審之時期，初定爲三年一次，順治十三年後，改爲五年一次，乾隆以降，則漸沿爲定例。

迨順治十七年，令民間設立里社，並新立里長社長之名，所謂里社制者是也。其法即按地方情形，以二三十家，或四五十家合組里社，里置里長，社置社長，但此制度在當時亦未普及，其創興義意，殆與前述相似，所謂「爲民之

各治其鄉之事，而以職役於官」（馬端臨語）者是也。惟因變其編置上之方法，故另有此名目滋生耳。又按皇朝文獻通攷（卷二十一職役考）載有

「十七年……有里長社長之名，惟八旗莊老，以設催領不便，設里長。南省地方以圖名者有圖長，以保名者有保長。其甲長又曰牌頭，以其為十家牌之首也，十牌即為甲頭，十甲即為保長，又曰保正。」

是當時里社制之推行，亦僅限於北數省之局部；而南省地方，別有圖保之名，八旗之屬，仍有領催之設。此要皆為因地制宜，因人立法，固未嘗拘於一定之局格；而保甲之名，則於斯時仍習用勿替，但其與里甲里社諸制之區別，在運用上之意義，固亦無顯然之界劃矣。皇朝掌故彙編有云：「保甲之制，因地方之情況而異，其設里社之處，有里長社長之名，其圖保之處，有圖保長之名」，當即指此保甲里社領催並存，此又一時也。

## 第二節　中期保甲組織之建立

初，南省地方組織，與北地有異，故保甲與里社等制并行，或以十家或以三四十家，各具組合成分，分置長正。此二制度，自其組織之形式上言之，似具差別，自其創立之意義上言之，已不能析其優劣。然在南方各省，沿用牌頭甲頭保長之制，漸臻具體，其里社諸制，則無形衰落，此種現象至康熙年間，其風尚仍盛。又康熙九年，頒上諭十六條，其一曰「聯保甲以弭盜賊」，可見其時於保甲之為用，漸識正途，不僅如當初因地方之便宜，任其活動組織已也。是清之由里廂坊定期編審之法，遞變為具體之保甲制度，於此益可覩其由來。且自此以後，保甲不僅行於南方者，具

見效用，卽北地之區，亦有參雜運用其法者，故康熙二十五年，有從于成龍（時官直隸巡撫）疏，置近輔莊老保甲之事；此又足以明證保甲法之運用，擴大之趨勢，蓋由南而北矣。

迨康熙四十七年，更申行保甲之令，里社等制之精神，至是漸融會滲化於保甲之組織中，保甲名稱遂從此確立，規模制度，亦異於前代。按皇朝文獻通攷（職役考）稱：

「四十七年申行保甲之法，部臣議奏弭盜良法無如保甲，宜倣古法而用以變通，一州一縣城關各若干戶，四鄉村落各若干戶，戶給印信紙牌一張，書寫姓名丁男口數於上，出則注明所往，入則稽其所來……十戶立一牌頭，十牌立一甲頭，十甲立一保長，村莊人少戶不及數，卽就其少數編之。無事遞相稽查，有事互相救應。保長牌頭，不得藉端魚肉衆戶。客店立簿稽查，寺廟亦給紙牌，月底令保長出具無事甘結，報官備查，違者罪之。」

可見其時組織方式，已臻具體。茲就其特點述之，約有數端：

一爲分定城關與四鄉村落之戶口而別其編額。

二爲先依城關村落之一定範圍，而後依十數進位，編戶立「牌」「甲」「保」諸長。

三爲戶不及數之小村莊，仍就少數編之。

四爲客店與寺廟另有稽查方法。

茲數端者，已樹立清代整個保甲制度之基礎矣。然當此方案之推行，在實際上，僅及內省之漢民，實未能普及於全國。蓋其時地方官吏，一因習惰憚煩，視爲故套，奉行不實，稽查不嚴；一因村落畸零，難編排甲，而邊省疆吏，更藉

稱士苗雜處，不便比照（語見四年飭嚴行保甲諭旨）故雍正四年有嚴飭力行保甲之令，頒行下縣，更定保正甲長牌頭賞罰及選舉族正之規例，此一以佐地方官力之不逮，一以肅保甲制之嚴整也。同年又定江南浙江福建三省搭棚居山之棚民，廣東省搭寮居山之寮民，俱令州縣照保甲例，按戶編查入册；七年又諭令「粵東蜑戶，准其於近水村莊居住，與齊民一同編例甲戶」——此皆可由編戶之制，而證知保甲組織方式，一度變遷之梗概也。

至乾隆年間，欲以保甲勵行全國為目的，復據各地情勢，參酌舊法，統籌全策，確立法式，于是保甲之法，益多更張，其制度亦遂大定。試參考乾隆會典所稱：

「州縣官通稽境內民數，每百有十戶，推丁多者為長，餘十為甲，甲繫以戶，戶繫以口，編為一册；」

及二十二年（乾隆）諭旨云：

「州縣編查保甲，本比閭什伍遺法，有司自當實力奉行，乃日久玩生，類以市井無賴之徒，承充保長甲長……
……。著各督撫就該地情形，詳悉議奏。嗣經各督撫上奏，戶部彙議，略言保甲之設，所以弭盜安民，今各省奏到情形，其中如慎選保甲一條，議令該地士民公舉誠實識字及有身家之人，承充保正保長，不得以市井濫廁；其一切戶婚田土，催糧拘犯等事，另設「地方」一名承值，至巡更看柵等役，民間以次輪充，惟縉紳及衰廢幼丁量免，——俱應准行。至所請減設牌頭，免點甲長二條，查十戶一牌，十牌立一甲長，原使分任責成，若經減免，則保正耳目難周，稽查恐有不密；又添設約正約副，設立保甲房書吏二條，未免滋擾；又十戶輪充甲長一條，仍恐無賴之徒濫廁，俱應議駁。——從之。」——見皇朝文獻通攷卷二十一

是其於保甲組織之方式，頗着重於弭盜安民方面之策劃；如釐定其性質，嚴慎其人選，以及十戶立一牌，十牌立一長之意義，皆申令規訂，無或損益。其整齊劃一之觀，要非前昔可比，此又可爲注意者也。今更析舉特點，以證其方式之確立：

其一在目的上——重在弭盜安民，故其職務，絕不使其具有他項之副作用，如催糧，看柵等等。

其二在形式上——不僅重在十戶一牌，十牌一甲之編置，而尤重在編查之事。

其三在工作上——使稽查嚴密，耳目周詳，且甲長一職，務有專守，禁許用輪充。

此三者，皆爲堅定保甲本身組織之方法。此外足以撫助保甲之進行，且以協立其不拔之基礎者，則爲「地方」設置之效用是也。蓋「地方」以承值其關於戶婚，田土，催糧，拘犯，諸事；而巡更看柵之役，復以輪充於民，因而保甲之職責，乃在編戶與稽查二事，不稍他騖焉，此又一時也。

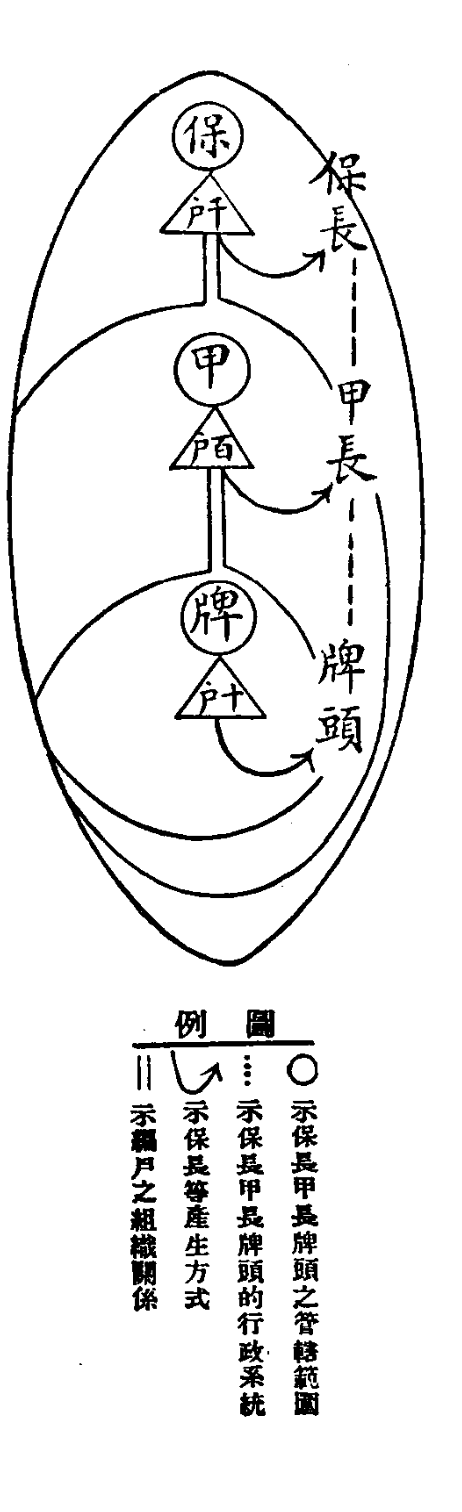
乾隆時代之保甲制度，楷模畢具，匯集前代之優點，而本諸實際效用，以之施行，稱其爲清代保甲制度確立之期，正無不可。合舉其組織上之機能，實有下列數點：

1 其於未編戶之民，則按十戶一牌，十牌一甲，十甲一保之次第，以序編排，其村落較小，戶不及數者，仍照少數編之，齊民同編，無許漏戶；故能收甲繫以戶，戶繫以口之效。

2 其於稽查之法，以牌頭甲長保長專任其事，尤禁甲內十戶輪充，而就戶立牌勾稽，或立簿考查，或按月具報，或歲一更換諸法，殆皆並用；故能比照境內民數，通稽密核，耳目周嚴。

3 其於牌頭甲長與保長等之人選，重以公擧誠實識字及有身家之人承充；故能革除前此以丁多爲長，與無賴濫厠之弊。

合玆三端，復爲圖解於次，以明其關係。




如此，則所謂保甲者，卽爲稽往來，防盜竊之用，故十戶爲牌，立牌頭，十牌爲甲，甲有甲長，十甲爲保，置保長（一曰保正），其戶籍之册，曰保甲册，而保甲册之基本又繫於其戶立之印信紙牌（一曰門牌），甲長保長按據勾稽，分別動靜，保甲組織上之效用，率盡於斯。

## 第三節　末期保甲組織之頽廢

清代保甲編制之法式，自乾隆二十二年，更定以來，率無變易，亦未謀改善。嘉慶會典（卷十一）稱：

「凡編保甲戶給以門牌書其家長之名，與其丁男之數，而歲更之」

之事，實卽指此而言。蓋自乾隆三十七年，罷五年一編審之舊例，及雍正二年，實行以丁銀攤入地糧後，戶丁編查造册之事既廢，保甲遂於無形中，代生一種覈對戶數與人數之副作用。試觀四十年上諭所稱：

「……現今直省通查保甲所在，戶口人數，俱稽考成編，無難按籍而計。嗣後各督撫飭所屬，具實在民數，上之督撫，督撫彙奏上之朝廷，朕以時披覽，既可悉億兆阜成之概，而直省之編查保甲之盡心與否，卽於此可察焉，」

——見會典事例卷一百三十三

云云，更可明瞭，當此之時，保甲應用，似從綜合的觀念上，又析爲多歧，如稽往來，防盜竊，爲屬於對地方之任務；按籍造册，具報民數，又若爲屬於對朝庭之工作者然。此二者，在一方面，雖相互相成，然在另一方面，則不免與初年釐定保甲法制之旨趣衝突，致使保甲本身組織上之效用，將有崩潰與罷疲之虞。此又由保甲編審之事例，可證知其時組織方式，雖未變遷，而無形中，則已具頹廢之象徵也。

至嘉慶以還，內亂外患，相繼而至，百務廢弛，保甲組織，僅具虛文，無關實政。及重修大淸會典，始以此制移入戶部之職，然所定編戶之則例，與施行之區域，一仍遵乾隆會典及參合嘉慶會典法式。市城鄉邨，竈廠，寺觀店埠，棚寮，邊徼，以及海船等等，皆令編甲，而其本身上組織之軌範，則仍本以十家爲組合之單位，而奉其三級制之陳規。

此後光緒年間，京師有步軍統領與兵馬指揮，統轄保甲職權之劃定，各省縣有保甲總局分局之設置，是皆因

保甲行政，有統一指揮監督之必要，而特設之機關。其與保甲本身組織方式，固無所變易也。宣統年間，新式警察制度與，各省保甲局，漸次裁撤，保甲之主管機關既廢，保甲之制，遂不見著於政令，然其組織方式，由民間之自動採用者，則尚多有。所謂禮失而求諸野者，此又一時也。

# 第十八章　清戶口戶籍之編審與保甲之編查

戶口與戶籍，俗多混稱，實則有別。戶口者，計每家內所有之人數（口丁）而登諸簿册。戶籍者，指家宅所屬之地域，截戶以簿而明其土著。故戶口簿與戶籍簿實顯爲二事。律有「人戶以籍爲定」，又有「黃册」「丁册」等稱，是戶口與戶籍，非僅名詞不同，而其旨趣亦各有所獨。蓋前者之作用，在于「抽丁」與「力役」；後者之作用，在「清理賦稅」與「明別地段」——此爲未論保甲關係以前，所當明辯之事。

又清代稽口編戶，初尉二事，如劃鴻溝。自丁銀攤入地畝，丁口戶籍編審稽查之總任，悉賴保甲以行；自爾以還，保甲與戶口戶籍，合爲一體。戶口册之編置，以人爲單位；戶籍册之編置，以家爲單位；而保甲之編置又不啻合「人與家」之二種關係，而幷重視之。但丁册與戶籍册重於「審」，而保甲册則重於「查」。故丁册戶籍册保甲册三者，初雖各有用，而保甲實綜其成。——此又爲相互之最大關係中，極宜有以判別之事。

## 第一節　戶口編審利弊與經過

清初戶口之編審，本襲明里廂坊制，三年一次，責成州縣印官，參照舊例，攢造黃册，甲繫以戶，戶繫以口。造册時，人戶各登其丁口之數，由甲長授之坊廂里各長，以達于州縣，通常州縣得坊廂里長編造之丁口册，（按此卽黃册之別

稱，而丁册則書稱也，或有稱此爲「戶籍」者，認係假借之誤。）而以之與從前之簿册對照，明其異動，別爲副本，蓋印而上之府，府合州縣之所上者，別造一總册，上之布政司。布政司按民年六十以上者開除，十六以上者增注，別其丁籍，總其成數，於是編制黃册之事終。督撫再據布政司所上之册，達於戶部，而人口編審之事畢。綜此編審之責任，最初在於甲長，終之屬於布政司，其他則皆比對稽計，照本宣科而已。順治十三年，改編審時期爲五年一舉行，乾隆以後，據爲不變之則，然其所以言此編審之事而重視之者，初不過爲徵科「每丁一分，或每丁四五兩至八九兩」（詳皇朝通考及石渠餘紀）之丁賦，而未嘗計及國家與丁口繁庶之關係焉。丁銀既爲重視，逃戶避差，數丁一納諸弊，遂亦因之。是以愈編審，而人口愈益失稽矣。

康熙五十一年，詔以現今丁册爲額，將來增加人口，永不加賦，惟以實數奏聞。此爲一時救濟隱丁之弊，而編審之事則又廢之。雍正年間，丁銀攤入地畝，丁册編審，乃恃保甲以掌斯任焉。按乾隆三十七年上諭：

「編審人丁舊例，原因生齒繁滋，恐有漏戶避差之弊。是以每屆五年，查編造册，以備攷覈。今丁銀既攤入地糧，而滋生人戶又不加賦，則五年編審，不過沿襲虛文，無裨實政；況各民穀細數，俱經該督撫於年終專摺奏報，戶部覈實具題，付之史館記載，是戶口之歲增繁盛，俱可按籍而稽，更無藉另行查辦，嗣後編審之例，著永行停止。」

又據四十年上諭：

「直省滋生戶口，惟册報戶部。隨御之初，卽飭各督撫歲計一省戶口食穀實數，於仲冬具摺以聞，幷繕册由部臣彙核以進，……卽藉以驗海宇富庶豐盈景象，法至善也。乃行之日久，有司視爲具文，大吏亦忽不加察，穀數

倘有倉儲可覈，而民數則量爲增減，所報之摺及册，竟有不及實數什之二三者，其何以體朕周知民生本計之心乎？……現今直省通查保甲，所在戶口人數，俱稽考成編，無難按籍而計。嗣後各督飭所屬，具實在民數。上之督撫，督撫彙摺上之於朝，朕以時披覽；既可悉億兆阜成之槪，而直編查保甲之盡心與否，卽於此可察焉。」

觀此，清之由里廂坊制，定期編審丁册之法，遞變而有此保甲制中戶口編查之應用者，非偶然也。玆將丁册編審之種類與名稱析爲左列數種——

1 畸零册之編造——據戶律禁革之保里世長律條例：其法，每里籍爲一册，册首總爲一圖，鰥寡孤獨，不任役者，則帶管於百一十戶之外，而列於圖後，名之曰畸零册。

2 滋生册之編造又稱盛世滋生戶口册——據戶律脫漏戶口律條例：其法，卽直隸各省編審，察出增益人丁實數，繕册奏聞，名爲「盛世滋生戶口册」。其徵收錢糧，但據康熙五十年丁册，定爲常額，續生人丁，永不加賦；如額徵丁糧數內，有開除者，卽將各省新增人丁補足額數。至新增人丁，倘不據實開報，或有私派錢糧及造册之時，藉端需索，由各該督撫嚴查題奏。

3 逃戶周知文册之編造——據戶律逃避差役律條文：其因兵荒逃避之民，有司多招撫，仍令附籍，復役爲差，或年久逃遠府州縣造「逃戶周知文册」，備開逃民鄉里姓名，男婦口數，軍民匠灶等籍，及遺下田地稅糧若干，原籍有無人丁，應承糧差，送各處督撫，督令復業。其已成家業，願入籍者，給與戶執照，附籍當差。如不自首，雖首而所報人口不盡，或身轉逃移，及窩家不舉首者，各杖一百。

4軍丁册之編製——軍丁册，四年一編審，據當時習慣法，其各省運漕年丁，屬糧道編成簿册。江南徐州衞歸併楚軍者，自徐州衞派千總一人赴楚，會同編成，著爲定例。然其主要編作原簿之人，仍爲各州縣衞所之官。乾隆五十四年例，倘有故縱殷富軍丁，竄入民籍，並將田產代爲隱匿脫漏者，即將原查之該管州縣衞所官幷立時參革，發往新疆効力贖罪，永不叙用，失察之糧道知府，亦併革職。

此四者，自其制度上之設備論之，似無不善；自其編審之效用方面而論，實等於無裨實政之虛文。蓋乾隆以前，口賦丁銀之徵，民皆以身爲累，每有調查，輒不實報；而有司權增賦追索，不肯十分甄察。如盛二百編審論云「編審之時，百姓恐及差役之身，併戶減口，平時按籍，常見其少，不幸天災流行，朝庭有大恩恤，計口發給，則數又驟增，於編審試恤二册，自相矛盾，」其言深中肯綮。此編審不實之弊，固一部份在於編審者之不力，而大部份，對其所以編之審之之意義，要亦未能盡得之矣，此其一。計丁輸徭，婦女老弱，皆不在內，隸奴賤民，亦不得與平民爲伍；雍正以後，更有賤民階級，一概視爲編氓，列入保甲之例。是此編丁之性質，不僅依人丁之多寡，生齒之繁瘠，逃戶之移徙，軍丁之區別諸例，以爲釐訂，復隱有階級之歧視存焉。故編制體裁，其失之統齊劃一之弊：一則於戶口戶籍保甲三者更迭之名目繁多，一則在於編審之意義含混莫辯，此其二。又觀乾隆四十年上諭「從前歷辦民數册，如應城一縣，每歲只報滋生八口，應山棗陽只報滋生二十餘口及五六七口，且歲滋歲生數目，一律雷同，實屬荒唐可笑……！可見地方有司，向竟視爲具文，而歷任督撫，亦任其隨意塡造，不復加察，似此率略相沿，成何事體！」云云。此更可以證明滋生册等等，僅有其名而無其實。編審之法，既不能精審，是徒啓地方官吏以坐視虛文之習，此其三。清代戶口之編審

方法，其大概如此。尤其與人口無實徵之影響，則又爲其弊端之所在。戶口册廢而保甲册與，蓋有所自。

## 第二節 戶籍編審之類別與得失

戶之意義，計家而言，籍之意義，指家所屬之地方區劃而言也。淸代戶籍，其類別有二，其屬於特別籍者，如滿州蒙古漢軍，及蒙古札薩克所屬人民之戶籍是。其屬於普通籍者，即一般人民之戶籍是。玆先述戶籍類別，次論戶別與籍別之編審。

### （一）特別戶籍之編制

特別戶籍之編制，分旗籍與番籍二種，其與普通戶籍不同之處，即不設戶別籍別，而以之一體編列。

甲，旗籍——旗籍者，滿州蒙古漢軍之戶籍也（又稱爲旗檔，或册檔）。先是此等旗人俱無簿籍，但以長五六寸之木片；書滿字，記家口之數以代之，或以牛皮數片貫之，稱曰檔子，故其後猶沿旗檔册檔之稱焉。滿州入關，旗人世列兵籍，爲親衛軍，享俸受祿，遇以殊恩，且禁與普通人民通婚嫁，其在社會上，法律上，示以特殊地位，故逐專設旗籍。至旗之一字，本爲滿州固有之編制，統人統兵，胥於是屬。此所謂旗籍者，乃對滿人之受編入籍者言之，並非專指充役之兵而論。因八旗之兵固皆屬旗籍，而屬於旗籍者，有非盡屬兵丁；其又爲散閒之家口與餘丁者，亦正多有，斯乃旗籍之所由起。

乙，番籍——內外蒙古之旗長，即札薩克所屬之人民特設之旗也。其部落稱之爲旗，與八旗以旗統人民之意

義相符，此雖未可名之爲旗籍，但蒙古向列藩屬，隸理藩院，故副之以專稱。按內外蒙古之行政組織，大率以旗爲區劃，與滿州同。旗有旗長，卽札薩克旗之下，分爲若干佐領，每佐領，設領催六人。十家置什長一人，以管理佐領內所屬之庶務。管旗章京，則每旗一人。副章京，則每旗一人，十佐領以下之旗一人，十佐領以上之旗二人。參領則每六佐領一人，驍騎校，則每佐領一人。此外輔佐之職，置協理台吉，每旗二人或四人。所有戶籍事務，悉由上列諸員司，負其責任，此番籍之所由起。

## （二）普通戶籍之編制

普通戶籍之編制，淸初以來，屢經變易，順治元年（或作三年）詔凡軍，民，驛，竈，醫，卜，工，樂諸色人戶，並以原報册籍爲定。故當時戶籍，卽分軍，民，驛，竈，醫，卜，工，樂八類。（見皇朝政典類纂三十卷）大淸律所揭，類別亦同。順治五年，定編審之法，分籍爲四：曰軍，曰民，曰匠，曰竈，又各分上中下三等。丁則有民丁，站丁，軍丁，匠丁，竈丁，土丁，漁戶，寄莊丁，寄糧丁，諸名目要亦歸籍，別爲四類而已。乾隆會典，不載戶籍類別；嘉慶會典，改匠爲商，更區定軍，民，商，竈、四籍，而於原定苗猺回番之戶別，則無明白之規定。戶籍編制之變易，大率如此。茲綜合淸代歷史前後各情，將民軍匠竈漁回番羌苗猺黎夷十二種戶，與民軍商竈四種籍，列擧普通戶別與籍別，以見端倪。

### 甲　戶別——

1.民戶　各直省人民土著之戶，謂之民戶，其流寓而定住者，八旗而銷除旗籍者，及漢軍而脫離旗籍者；按其定著所在之地，皆編入民戶。

2軍戶　初爲屯衛之兵，或併歸於州縣者，或仍隸於衛所者，皆爲軍丁。其處於軍流者，及同居於流地之家族，或生於流地之子孫，亦皆編入軍戶。

3匠戶　匠戶者，諸闘人之戶也。先是各省設戶別，其壯丁以次服勞役，後乃以丁稅代之，稱爲匠班銀。嗣丁銀納歸地租，而匠戶無特爲區別之處，要皆編入民戶焉。嘉慶朝除其籍而代之以商，即會典及賦役全書，亦但存其空名而已。

4竈戶　各鹽場之使役者，特標其戶曰竈戶。

5漁戶　各地漁民，亦別設以戶籍，屬於河泊所之管轄，嗣漸次編納於民戶。

6回戶　回教徒之戶爲回戶。其散在於各省之回教徒，雖無殊於常人，而編入於民戶。然甘肅之撒拉爾，及其他之回教徒，屬於土司之管轄者，則特別其戶籍；又鎮西迪化伊犁諸府，及南路所屬之回教徒，亦同此例。

7番戶　甘肅之循化莊浪貴德洮州，四川之雜谷懋功打箭鑪，雲南之維西中甸等地，置理番同知，使統治番人，稱爲番戶，台灣之熟番亦同此例。

8羌戶　甘肅之階州，四川之茂州，所屬羌戶屬之。

9苗戶　係湖南之乾州鳳凰永綏城步綏甯，四川之酉陽秀山，廣西之龍勝懷遠慶遠泗城，貴州之都勻興義梨平松桃等地方，所屬之苗戶也。

10猺戶　湖南廣東二省，置理猺同知，使統治所屬之猺人，即猺戶也。

11 黎戶　廣東瓊州有黎人，其戶別爲黎戶，

12 夷戶　係雲南之雲龍騰越順甯普洱等地方所屬之夷戶也。

以上十二種之戶，總稱曰烟戶。然在實際上匠戶漁戶，無區出之必要；而回番羌苗猺夷黎等，亦遠處邊徼，戶口之編審釐訂，固未嘗從戶別之數，以爲之也。

乙　籍別——

1 民籍　民籍者，一般戶籍，不屬於他三種之籍別者，皆納入之。

2 軍籍　亦稱曰衞籍，卽屬於軍戶之戶籍也。

3 商籍　商籍何屬？解釋殊難，嘉慶會典附註稱：「商人子弟，准附於行商省分，是爲商籍，」是則商籍者，不但涉於一般商人之編制，而商人之子弟，於本籍地以外，從事於商業者，皆於所轄省分。編入附籍。故苟非商人子弟，而爲戶主者，其本人縱在他省，仍得編入於本籍地之民籍。質言之，商人子弟得有二重戶籍是也。

4 竈籍　屬於竈戶之戶籍也。

右列四種籍別，若與戶別對照，歸納其編制，而明示其方式：則軍戶編入軍籍，竈戶編入竈籍；而民戶匠戶漁戶回戶，固皆編入民籍，其羌苗猺黎夷諸戶亦得併入編之。至商籍者，原本於當時特殊之需要而創立，亦本於特殊之理由而編制，此在海禁大開以後，始有之也。

戶別籍別，已詳前述。至編審之事，普通戶籍，其順叙與造報丁册之手續略同，無待贅錄。特別戶籍（旗籍與番籍），

則因地域丁口與納稅之種種關係，各具其特殊之編審法。茲為了解當時戶籍編審之法式，故不妨論之。旗籍編審事務，屬於各旗佐領（按一稱催領，但稱佐領之時期在前，稱催領之時期較後）而旗人無論在京或駐防外省者，其本籍常在其所轄之旗，嘉慶會典（卷六十七）稱：「凡隸駐防者，以在京之佐領總焉」，即此意也。惟旗人駐防戶口之調查，將軍都統原負有專責，而各省督撫亦分任之。要之最初之調查，由各該旗主之，終之由八旗都統總括之，加以編審，達於戶部；觀雍正三年諭「……若將未成丁及非正身之子弟，假冒入册，或將應入册及不應開除之壯丁，隱匿開除；在京將各該院都統，在外將各將軍都統副都統以至領催，悉行治罪」，是足為驗矣。至於旗戶事務，雖亦統於戶部，實與普通戶籍之掌理不同。其所以有異者，此則專掌於戶部附屬之八旗俸餉處也。俸餉處者，本為掌旗人之俸給而設，其用以兼理戶籍編制者，蓋以戶籍審訂原有出於賦役之必要，例皆屬之戶部。旗人世為兵戶，其與賦役無關，似當屬之兵部，而與戶部無涉，今仍隸於戶部之俸餉處者，便於給養之關係耳！又旗籍編審之細則，據乾隆會典稱：

「凡編旗丁，每戶書某氏某官，未仕者曰閒散。某上，書父兄，書父兄官職名氏。旁書子弟，兄弟之子，及戶下若干人，或在籍，或他往，皆備書。」

又嘉慶會典稱：

「以編審之法，團知壯丁之數。凡生子女，則告於所司，三年乃編審。自十六歲以上，皆登於册，而書其氏旗官爵。無職業者曰閒散某。凡父子兄弟，及弟兄之子，與其家奴皆書焉。幼丁之食俸餉者亦如之。」

審辨右二書之規定，雖微有差異，而戶籍册之形式則略可想像，得其大體。至於簿册之總數，據乾隆會典稱：

「駐防及居外省者編二冊，一申部，一咨旗檢校。」

又按雍正五年例：

「凡已成丁者皆入冊，病故者開除，各佐領造戶口清冊二本，一咨部，一存本旗。其各省駐防旗員，以及外任文武各官子弟家屬，皆行文各該將軍督撫查審照此造具清冊咨送；俟各處冊簿到齊之日，各該旗附入佐領冊內，鈐印報部存案。」

是則旗人戶籍，總爲二通，雖由各佐領任編制之責，而駐防及外省居住者，由旗部照會各該地之將軍督撫，囑託以審查之責焉。

此外又有八旗出戶之例。所謂出戶者，由附戶轉編爲正戶之謂。蓋八旗有正戶，有附戶，按乾隆會典稱：「凡八旗民族，載在冊戶者，曰正戶」，其附戶，殊乏明文規定；然在事實上伯叔兄弟之不得列爲正戶者，皆附戶耳。會典又稱：「凡戶下人，隨主出征，有先登得城者，准其出戶。其親伯叔兄弟，亦准隨出，編入正戶冊」。是爲以功出戶，另編正戶之規定。

又云：「僮僕而本主聽出戶者，曰開戶。由所隸佐領，別宗支，覈眞僞，稽遠近，考其譜系，以時除註」是又爲出戶規律之一例證也。

以上爲旗籍編審之規例，可得而證知者。至於蕃籍之編制，與內外蒙古之旗盟組織有關，前已略見端緒。其編審之事，卽屬之各旗長（卽札薩克）以下之管旗章京，副章京，參領，佐領，驍騎校，協理台吉（按協理台吉二職爲輔佐性質）

領催，什長（按即十家置一人之稱）諸職，以負其責任。倘人丁隱匿，或戶口漏稅者，自札薩克以至驍騎校均論罪，領催什長共處鞭責。若佐領調查戶口實狀，則本其所調查，上自札薩克，下迄什長，各就之而加以編制，造册蓋印，由協理台吉，會同管旗章京，送達於理藩院。其送達之期在十月內以爲例。此皆與旗戶籍册之不屬兵部而隸於戶部者，更有異其承屬之關係焉。

總而論之，清朝戶籍之制，於編審之方法上，無若何價值可言；於編制之方式上，則頗具特點。所謂戶別者，一種依職業別，以爲區分；一種依種族別，以爲區分。如匠戶竈戶漁戶以職業分；如民戶（按大率指漢人）夷戶苗戶……以種族分。至於籍別亦復如是，如竈籍軍籍商籍，以職業分之；民籍則又依種族而定之也。按此種分類之方法，與當時之政治社會組織，極有關係。雖復名稱縷析，而官吏緣以爲奸之弊，亦正坐是不能倖免，斯又一遺憾。至於戶籍戶口與保甲編制方法上之關係，俱詳後節。

## 第三節　保甲編查之法式

清代有保甲之事例，無保甲之詳規，有保甲組織方式之具文，無保甲編查手續之方案。所謂「十戶一牌，十牌一甲，十甲一保，牌置牌頭，甲置甲長，保置保正」者，乃其略備組織上之綱領而已。又如所謂「編保甲戶結以門牌，而歲更之」者，乃辦理保甲應用之牌與簿，彼此關係上之大凡耳。顧前項記載，僅見於嘉慶會典（卷十一）中，其他典例，俱無聞焉。蓋清代對於保甲法之着重「編」與「查」二事，歷朝僅乾嘉時代較爲注意，然其足資考鑑者，除

官書典憲，略可徵考外，餘唯求之於私家之言，以旁證得失。故關於保甲編查方式中，如何編保？如何立牌？門牌與册籍之式樣如何？查核與稽對之手續奚似？等等問題，皆有待舉述者在。

（一）牌與册之格式

門牌與戶册，初不分其性質，亦無一定格式，或有稱之爲門單者，如于成龍所立彌盜條約中所載：「……盡數開立門單，交與甲長，不許遺漏云云」，卽其一例。自嘉慶朝頒布葉佩蓀保甲事宜於各省，門牌與保甲册遂分，而其性質與目的亦別。茲約以葉佩蓀，葉世倬，王鳳生，黃六鴻四家爲例，以證辨其餘。

A　門牌格式——依前述四家，舉其牌式如左：

1　葉氏所定之牌式——嘉慶十八年，頒行湖南布政司葉佩蓀之保甲事宜於全國。門牌中所記載之事，遂以稍詳。但其格式之詳末至福建巡撫葉世倬保甲編審法出，一切式樣規模，始行劃定。此項式樣，既草創於葉佩蓀，而完成於葉世倬，世所稱爲葉氏保甲門牌格式者此也。其式如左：

某鋪第幾甲第幾牌第幾戶某人年多少歲某府某縣人

祖父母　父母　胞伯叔　胞兄弟姊妹　妻子女　胞姪　孫男女

以上八項有一項註一項每口名字年歲生理有無功名殘廢皆一一註明凡有妻者空一字卽註明於夫男之下凡有子者空一字卽註明於妻之下如一房一行寫

同姓同居者凡嫡堂從堂寓嫡堂從堂其餘皆書族伯族叔族兄族弟

外姻同居者如外公外婆丈人丈母母舅姊妹夫表兄弟女壻內姪外甥外孫之類

朋友借寓同居者如教讀及醫卜星相賣工之類

以上有一項照前註一項皆在前八項之後

店夥有合者註合本二字

雇工有短雇半年三個月註短工二字

以上二項又註前八項之後

左鄰右鄰

以上二項又註前二項之後凡鄰相去叫不應看不見者於左右下註一空字

據此，則所謂門牌者，家長之姓名年齡籍貫，家族親疎之關係，店夥雇工，左右鄰居，以及功名殘廢之有無，皆在必記焉。

2 王氏之牌式——王鳳生保甲事宜中所揭之牌式，與前載頗有出入，其中除詳註同食同居之丁口外，并於牌之首端，開錄案由，牌之末端，示及禁律。其式如左：

門牌

府　　縣爲領奉
上諭事　奉　憲欽奉
諭旨編查保甲　合行發牌飭塡　爲此仰該戶卽將本戶丁口年歲行業等項一一塡註
明晰　門牌表糊　懸掛門首　如有遷移生故婚嫁增減　隨時塡注塗改幷告知甲長
甲長於册內一體註改　以憑批核抽查　倘敢捏混　查出未便　須至門牌者
計開　坊里長　甲長　牌頭
第　甲第　牌第　戶　年　歲　生理
祖母　氏庶祖母　氏母　氏生母　氏庶母　氏伯母　氏叔母　氏妻　氏妾　氏
子　媳氏孫孫媳　氏　女孫女　曾孫曾孫　曾孫媳　氏
兄　妻氏妾　氏子媳　氏女孫孫媳　氏孫女
弟　妻氏妾　氏子媳　氏女孫孫媳　氏孫女
店夥　工人　僕婢
一．違反父母尊長者治罪　一．窩留盜賊逋逃及往來詭秘之人治罪　一．窩娼賭首者治罪
一．立會燒香立有敎會名目妄言禍福聚衆斂錢者治罪　一．酗酒打降訛作擾害者治罪　一．本家容隱奸宄甲鄰不首一體治罪
一．結拜兄弟插血爲盟者治罪　一．把持鄕曲唆訟滋事者治罪
年　月　日給
正　堂

3 黃氏之牌式——黃六鴻之保甲門牌式樣，見福惠全書，與前述之二種有異，其牌式註錄案由於首端，揭煙戶條約於牌之背面，所謂煙戶門牌者，卽指此也。其式如左：

保甲煙戶門牌正面

## 煙戶門牌

某　正堂爲嚴申保甲以固地方事案奉

督撫部院司道 府廳各憲檄行　前事合行給發門牌遵照

憲頒條約開列各戶姓名籍貫年齡生理丁口　凡在同戶　親疎戚屬　男女大小不得遺漏一人　其同居之人俱照本戶式開列　違者甲長保正等併究　其本戶內人敢有忤逆不孝不悌　賭博酗酒　生事鬥毆　挑唆詞訟　依附邪教　拜把遊蕩　結交匪類　竊頓私鹽　藏匿逃盜　作歹爲非　許本戶稟首其鄰右甲長保正等　逐日挨戶嚴查　如有前項各犯　密報卽行　立拿究治　如通同容隱　事發一體連坐不貸

須至牌者

一戶某人某處人年若干歲某生理　妻某氏　妾某氏

| 祖父某人年若干歲 祖母某人年若干歲 伯父 伯母 姪 | 父 母 叔父 叔母 孫 | 兄 嫂 女婿 姪婿 孫婿 | 弟 婦 僕 婢 雇主 |
|---|---|---|---|

某年　某月　日給某村某保某甲某戶某人懸掛

保長　保正　甲正　鎮集村長　空填　鄰佑

原註：如係遷移，將門牌交甲長繳縣註銷，新住人戶別換空牌，照式填寫保甲，驗明送縣印發，仍將保甲册換註存案。

保甲煙戶門牌背面

# 煙戶門牌背面

保甲煙戶條約

某　正堂示諭，牌面所開前禁，爾各戶人民恪遵法度，勉爲善良，今所開條約係奉憲頒保甲內之曉諭，爾等共相守望救援，以妨禦盜賊，恤睦鄉鄰，務宜勤恪乃事，以無負

上臺保安閭閻之至意。特諭！

一，十牌爲一甲，其十戶俱聽甲長之管束稽查，如有違抗不遵者，甲長稟究。

一，守柵瞭望伏路巡更，除老弱孤寡免派外，其餘俱聽甲保莊頭等從公均派，如有違抗，稟拿重究。

一，所派處所，勿許擅離時刻，如有騎馬帶械之人，有圖入本莊者，即將柵門瑣閉，報知保甲等查訊，若恃強不去者卽鳴鑼聚衆，保甲放銃傳集伍壯，堵集追擒，遇晚巡更時，各各携帶梆鑼器械，往來巡邏，不許偸安貪睡，但有盜警，卽連篩鑼，鄰莊有警時，更樓擊梆，伏路之人聞警放銃，本莊亦接銃擊梆，保甲卽放銃傳集伍壯，堵禦救援，違者重究。

一，凡店歇生理者，每日循環登記其南來北往，一行幾人，有無貨物馬匹器械脚騾，如有行李貨物，來歷不明之人，不許容留住宿，仍報知保甲等盤查住客，天明放行，違者重究。

以上諸家牌式，各有利弊。葉氏重在以門限之畛域爲斷，故如在同一出入之大門內，住戶有不盡屬同姓時，則

用此爲宜。又如大都市間，住戶鱗櫛，或辟陋鄉村，居人雜處，葉氏牌式用以核備成數，自亦有提綱挈領之效。王黃二氏重在以竈爨之煙火爲斷，故無論同一大門出入之住戶爲若干，分別稽計，則較諸葉氏之牌式爲精密；然於總核成數之法，似又不無遺憾焉！

凡此皆稱之爲門牌，用以懸掛於住戶門楣者也。其形式上之所以自有差別者：一則據門戶之多寡，一則據竈爨之有無以立焉。

至於門牌之目的，葉世倬所論最爲允當。其言曰：

「牌式宜簡，所以便查核也。凡門牌須分用板實貼懸掛門首，不過欲使一戶中同食同處之人，可以一目了然；牌頭甲長，及同牌同甲之人，易於稽查。其原籍及另居別縣別舖丁名年歲，與遷居年分田畝房間數目，皆可不註。不特簡省筆墨，亦可以清眉目而留出餘紙，方可備後來添註塗改之用，故以簡爲妙。」

又曰：

「門牌所重，在稽查一戶之人，故凡同居者，無論本家親戚朋友夥計雇工，皆宜一並開載，詳註姓名年歲生理功名殘疾等項。」——以上均見保甲輯要

觀此，則牌式之所以必須如此，與其目的之所在，應用之性質；皆於此知可矣。

除此每一甲內之各戶，必懸立門牌外，其十家之長門首亦另懸有一牌，所謂十家牌者是也。十家牌，一稱長柄牌（見于成龍治盜契約）。其牌式如左：

（原註）前示同煙戶門牌

甲長十家門牌

一本戶本甲十家長某人
一戶某某戶生理
同同同同同同同同同同

照烟戶開
本戶男婦女若干名

幼男幼女若干名

本莊某寺住持某人僧共若干名
某觀某人道士共若干名
某菴某人尼姑共若干名
如本甲有鄉紳衿監等開寫於十家之後庵觀僧道之前

某年某月日

給付某村保甲保長某人懸掛

（原註）此係牌面之文如十戶內有伍長壯丁者於牌上標出隨時查驗以便點牌執照

附　註：牌之背面，復有保甲十家長契約，備載保正甲長之任務，與遵守之規約等項，詳見十九章第四節第三段中，可參閱。

十家牌之作用，在會列甲內住戶各家長之姓名籍貫年齡職業，以及男婦生理丁口等等，以資統計，而備甲長之稽核。此牌式初見於福惠全書，考之黃六鴻以前，似尚無此法。

至於門牌中塡注之項目，別有須詳註衣食豐歉之數，以供實核者——如張伯行通飭淸厘保甲檄中所云：

「每十戶之中貧富不同，或係上上上中上下之戶，或係中上中中中下之戶，或係下上下中下下之戶，分為九則，秉公確報，於門牌戶名之下，俱詳明衣食豐歉之數，以憑查稽之。」

斯即為黃王葉諸氏所未能注意之事，而彼則重視之。又以鄉曲良善兇惡之實行，註入門牌以昭勸戒者，亦惟張氏，頗能注意！其保甲檄文中有云：

「且將鋪內人等，或恭行孝悌，或和睦閭里，或周濟孤寡，行善事幾件；或武斷鄉曲，或包攬詞訟，或酗酒賭博，行惡事幾件。一一據實塡註牌內，以憑勸懲。」

是又黃王葉諸氏之空懸禁令者，張氏則重諸實錄，列入調查，懸佈門楣，以昭勸戒矣。此皆其對於十家門牌命意之優點，有足稱者焉。

B保甲册格式——保甲册者，據門牌而編製者也。其所異處，在期其詳審無漏。蓋人丁生理籍貫職業功名殘廢揭之於牌；戚屬親疏，鄰右遠近，同居析爨，移遷生故，婚嫁增減，以及財貨錢糧丁餉之屬，或其他各事，皆備註於册。册之所載，雖基於門牌，而必詳於門牌。又十家之成數，以及不滿十家之住戶，復綜列概數，立十家牌於甲長所，以備比核抽查。斯三者之為用，雖各有所屬，而必以保甲册繫其樞紐焉。關於保甲册式有葉世倬，王鳳生，黃六鴻三家釐定之陳例。述之如左：

1 倬保甲事宜載定之保甲册式

某鋪第幾甲第幾牌第幾戶某人年多少歲某府某縣人於某年遷居本省於某年遷居本廳本縣生理

田 佃自 下種 置分下種 完糧完糧

地 當 下種 完糧

房 租自 置瓦房 闢草房

屋 當

祖 父母 父母 胞 伯叔 胞 兄弟 妻 子女 胞姪 孫 男女

以上八項有一項註一項每口名字年歲生理有無功名殘廢皆須一一註明凡有妻子者空一字卽註於夫男之下凡有子者空一字註於妻之下一人而有伯或叔兄弟或子姪數人者長房寫完再另作一行寫次房如一行寫不完者分兩三行寫如有分居別府別鋪別宅者止註明住處

同姓伯叔兄弟同居者凡嫡堂從堂寫嫡堂從堂其餘皆寫族伯族叔族兄族弟

外姻同居者如外公外婆丈人丈母母舅姊妹夫表兄弟女壻內姪外孫外甥之類

朋友借寓同居者如教讀及醫卜星相賓工之類

以上三項有一項照前註一項皆在前八項之後不同居者不註

店夥有合本者註合本二字

雇工有短雇半年三個月者註短工二字

以上二項又注於前三項之後

左鄰　右鄰

以上二項又註於前二項之後凡鄰居相去叫不應看不見者於左右下註一空字

原籍有無人

凡原籍無人者註原籍無人四字其有祖父祖母父母胞伯胞叔胞兄胞弟胞姪子女孫者皆逐一註明名字年歲循環不必註

縣某某坊第　甲保循環册（此循環册樣也循環二字兩册分註）

府　縣爲欽奉

上諭事奉　憲欽奉

諭旨編查保甲合行發册飭塡爲此仰該牌首　卽將牌內戶口照各門牌塡註明晰如有遷移生故婚嫁增減隨時添註塗改以憑比核抽查倘敢揑混察出未便須至册者

此册兩本一爲循册一爲環册計十戶爲一牌十牌爲一甲十甲爲一里每戶照門牌一樣塡寫交甲長處如有增加牌首隨時報知甲長改註於季終換册之日前三日挨戶查對牌册是否相符將册交給里長彙齊該坊各甲之册送縣倒換稽查

計開

庄坊耆某　甲長某　牌首某某某　某某某

第　甲第　牌第　戶年　歲　生理附

第　甲第　牌第　戶年　歲　生理附

第　甲第　牌第　戶年　歲　生理附

第　甲第　牌第　戶年　歲　生理附

第　甲第　牌第　戶年　歲　生理附

## 保甲册式

本鄉保甲人戶多一本不能造完或二本三本但於册面寫明第數本

某州縣造完
某鄉保甲册 第○本

某州縣某鄉某保起　至某保止　計共若干保（如係城廂卽寫某城廂）

某保某甲起　至某保某甲止　計共若干甲

某保某甲某戶某人起　至某甲某戶某人止　計共若干人

男丁共若干名　女共若干名　幼男若干名　幼女若干人

僕共若干名　婢共若干名　雇工共若干名

又本鄉保甲外　鄉紳若干名　舉人若干戶　貢生若干戶

監生若干戶　文生若干戶　武生若干戶

僧寺若干座　僧徒共若干名　道觀若干座　道侶共若干名

尼菴共若干座　尼姑共若干名

伍長某人起　至某人止　共若干名　壯丁某人起至某人止　共若干名

某年某月　日編造本鄉保長某人

同編造某處鄉約某人｜｜｜某處地方某人｜｜｜某鎮鎮長某人｜｜｜某村村長某人｜｜｜某莊莊頭某人｜｜｜

如一面寫不完作兩面寫鄉約等共作六行排去城廂亦然

某州縣某鄉第一保

一戶某人某處人年若干歲某生理妻某氏年若干歲妾某氏年若干歲

祖 父某人 母某氏 年若干歲　父某人 母某氏 年若干歲　男某人 媳某氏 年若干歲

幼 男某人 女某名 年若干歲

伯 父某人 母某氏 年若干歲　兄某人 嫂某氏 年若干歲　姪某人 婦某氏 年若干歲

女婿某人年若干歲　胞姪女某名年若干歲

叔 父某人 母某氏 年若干歲　弟某人 婦某氏 年若干歲　孫某人 婦某氏 年若干歲

姪婿某人年若干歲

姪孫女某名年若干歲

姪孫壻某人年若干歲　僕某人年若干歲

雇工某人年若干歲　婢某人年若干歲

同居某人某處人年若干歲某生理妻某氏年若干歲

男某人　女某人　係本戶某親友

以上無論本戶同居祖父母伯叔母嬸等大小男女僕婢俱要詳細開列

姓名年紀一名不許遺漏違者查出重究男有則必開無則止

一戶某人　同前

一戶某人　同前

一戶某人　同前

一戶某人　同前

甲長

一戶某人　同前　如第五家是甲長即於格上寫明甲長

一戶某人　同前

| | | | |
|---|---|---|---|
| 伍長某人 | 一戶某人 | 同前 | 如第六家是伍長卽於格上寫明伍長 |
| 出壯丁某人 | 一戶某人 | 同前 | |
| | 一戶某人 | 同前 | 如第八家有壯丁卽於格上寫壯丁某人 |
| 第二甲 | 一戶某人 | 同前 | |
| | 一戶某人 | 同前 | |

如本保保正本鄉保長雖在各甲均編亦照十家長另立一戶不在十家之內惟格上亦標寫出保正保長字樣以便查覽

如本甲有鄉紳舉貢文武生員居住仍開明一戶鄉紳某姓某某籍貫官職於十家之後舉貢文武生員亦如之

本甲如有菴觀寺院開明座數并註僧道尼等姓名於本甲之尾

右三者册式各別，其與門牌互爲表裏則一，以吾人於今日觀之：保甲册者，不啻爲門牌之說明書也。更就所舉項目以論，除關於重視人口數量外，亦間有涉及社會經濟文化諸方面之事，斯又不啻社會調查之簡表也。觀葉氏册中，於紀載親屬雇傭鄰舍諸項之丁口總數及年齡籍貫外，復列入田地房屋所有權之關係，及完糧納稅之程度，此其例一。王氏册中，于紀載親屬丁口生理行業諸項外，並重視生娶死亡遷移時之人口變動現象，此其例二。至于黃氏于列示同居親屬年歲籍貫生理丁口總數外，亦載奴僕階級之數與僧道階級之量，及紳衿爵祿有無之程度，伍夫壯丁多寡之情形等，此其例三。凡是皆可證明保甲册創製之作用者也。茲更撮列簡表，以明三者異同之點，且見其各各特具之意義。

| 名稱 | 册式性質 | 特點所在 | 所注意之範圍 |
|---|---|---|---|
| 葉世倬保甲册 | 安定狀態中的調査 | 1重視原籍人口有無 | 人口經濟 |
| 王鳳蓀保甲册 | 變動狀態中的調査 | 1用循環二册抽調對照 | 人口 |
| 黃六鴻保甲册 | 安定狀態中的調査 | 1有「保」「甲」「戶」「丁」之總數可按<br>2有「僕」「役」「僧」「道」等之數量可考<br>3有文武功名人士之數量可考<br>4有伍長壯夫之數量可計 | 文化人口<br>力役 |

又每戶保甲册比造之總數，黃六鴻與葉世倬二氏，均未言明，僅王鳳蓀規定用循字與環字二册，此爲有別於二氏，而優於二氏者。保甲册與戶口戶籍諸册，同其編造之方式，而異其「査」與「審」之作用，關係所在亦卽在此。

綜上三者，保甲册之整個作用與優劣，既可得其大要，請論保甲册之目的。按保甲事宜云：

「册式宜詳，所以備査核也。前條所說每戶每名下，應註各項，有不可以籠統混造者，如一人而生數子，一子有一子營業，必須逐一審明分註。又有不可以截然分造者，如父子兄弟數人，或父子析居，或兄弟析居，各立一戶，其營田房，既逐一註明於本戶之下，仍須於父名之下，註明子某某住某處，子名下註亦如之，兄與弟弟與兄名下註亦如之。」

觀此，是册與牌，固各異其目的焉。又云：

「戶册所重在稽査一縣之丁戶田房生計，故凡祖父父母胞伯叔胞兄弟子孫不同居者，皆須一併開載；惟

不同居者，只註姓名住處。凡同縣者註某鋪，同鋪者註某甲，同甲者註幾牌。其不同縣者註某縣，不同鋪者註某鋪，而不註其田房妻子族親，以其本戶別有牌册也。」

是册之異於牌也，匪特詳丁口之動靜，並以明田地房屋及生計之狀態焉。家族雖不同居，猶必明其關係者，其本於現住主義而不採本籍主義之制也明矣。至於保甲書緝要，於保甲事宜之後，附記有

「田產一項，必須删去之，以歸簡易……」云云，

是殆因爾時，各地未能通行之故，省之又省，故冀求速效耳。葉世倬，巡撫福建時，但主張用適當之樣式，亦以簡易爲依歸，其言曰：

「……但延建邵三郡，山田畸零，難分頃畝，而各戶完糧，尤多隱漏，且田有皮骨之分，苗有大小之別，主佃轇轕不清，欲其據實開報，勢多所隔閡；凡州縣有不能者，與其揑飾淆混，不如删去此條，以歸簡易。」

於此證知當時福建一省尙難適用，則其他各省州縣，隔閡未盡通行者，更可想見也。

（二）立牌與編保之手續

門牌與保甲册之方式既如前示。本文當述及編立牌册之手續及編劃保甲之手續。此手續進行中所包括之事務，如牌册之頒發，牌册之編訂，牌册之稽核，編戶之分組，立甲之準則，均在敘舉之列。按清代編戶本有十家爲牌，十牌爲甲，十甲爲保之定制；然戶以糧分，丁以籍別，故其法雖精密，而實繁贅無用。至於編丁，則不甚注重，初亦惟用以驗其品類之善惡已也。此二者疎漏之因原，蓋以保甲制之外，尙有連村鄉約制，與綠營募兵制，以及堡寨團練諸

種防術略，更迭綜錯，交相爲用，故於佐理治安，協調民事之事，有時互爲表裏之用，有時實互相矛盾而不自覺，所謂政出多門，其弊坐此。至於戶口丁壯編組之實際問題，反因各地情勢，凌亂錯落，未臻齊一。故是欲爲前列問題之綜合研究者，非博採當時名臣之政論，鮮克見端倪。關於此點，除參見第七編各章節，幷附申述外，本段特舉其綱要，閱者前後彼此參照，自得於衷。

A編立牌冊之手續——牌冊之設立，依於編戶之數而定，規劃村區爲假定的手續，立定牌冊爲實行的手續。故牌冊之頒發，牌冊之編訂，牌冊之稽核，三事皆爲進行程敍中之步伐，而其詳末，可以下列諸點概舉之。

1初立牌冊時之手續——關於設保立甲，最初之準備與進行之程敍，言之最詳者，以宗稷辰請實行保甲疏中所稱：

「州縣於編保甲之初，先令鄉草開各戶丁口生理，然後塡寫門牌，及編聯冊與循環二簿，此時最宜詳細覈對……」。

蓋初塡一失，則此後全屬子虛，故不可不愼。

2牌冊繳頒之手續——門牌之頒發，通常由知縣給付，其製作手續，殊鮮一定程式，依葉氏保甲事宜載：

「門牌製作與保甲冊之編制，皆同時幷行，先由知縣交付保甲冊之用紙於里甲長。」

斯卽其大凡。至牌冊之如何交給住戶，魁聯善後籌議中所定，殊亦切當。其言曰：

「編查保甲先訪每鄉公正紳耆，交給牌冊，告以清理地面，保護身家之意。十家之中互相塡查出結，一鄉造

完，卽將簿呈繳地方官。」

此雖重使紳耆不役保甲長，但牌册編立步驟之大體，則可知矣。

總之編立牌册之手續，分初次編立，與複次編查兩種。初次編立，理事分工，不厭其詳，其目的則主於調查。複次編查，依事覈對，判別惟精，其目的則主於鑑別。前者之任務在編，後者之任務在查。立牌編册以示區異，查戶計口以明動靜，二者其於保甲運用之完成，於斯畢具。

B劃編保甲之手續——所謂編保之義，嚴格言之，係指以「家」編組之關係而言。編甲之義，嚴格言之，係指以「人」編組之關係而言。至其各種編合之關係，有因戶數之不同，變易其結保之方法者。有因家庭內組合份子之良否，別訂保册之格式者。有因住戶相距之遠近，村落之大小，變易其編戶之方式者。有因地理風俗之善惡，居民業務之有無，變其保伍團防之性質者。諸如此類，不勝枚舉。故此同爲保甲解釋之一義，遂不免有保結，保守，保護，保育之差，而悉皆本編保之關係，以生其作用。此雖在於聯編者之心機應變，但以各自對保甲應用之觀點不同，而編保之以戶以人，所生之組合方式，總有若干之演變，要不可一律而盡之也。普通之制，例以十家爲單位，凡三級，十家爲牌，百家爲甲，千家爲保，前已言之。畸零戶數編劃之則，然依戶部則例註稱：

「畸零散處，通融編列。」

是十家以下，亦有時得爲一牌，或十家以上，亦可視爲一牌者，只視各家所在地之地段爲何如耳。又葉佩蓀保甲事宜有

「七分併八之法」

此爲示通融編列之準例。其意卽以爲住戶之數不及十家時，而數在八家以上者，得立爲一牌。若數在七家以下，則附合於附近之牌內，至僧尼道士之庵觀寺院等編甲，則附載於保甲册之末尾。河川港灣等處之船舶，亦就所駐泊之處所，相互編成保甲編排之則，與住戶同。又其在街市中，各家各戶編制之法，依福惠全書所載，有

「單面街挨編合面街對編」之例。

挨編者自一家至第十家（或第一家至第十一家）以次第而爲組合者也。對編者由此街面之五家與對街面之五家，（或一方之五家與向側之六家）相對合組而爲一牌者也。其於一甲一保，均準此例推。其有零星小數之戶，不足編額者，稱之爲「畸零戶」附於末甲之十家長，以資統率。若甲數不滿一保之餘甲，稱之爲「畸零甲」附於末保之保正，以資統轄。若一村一市不及百家，則與附近數十家之小村莊或小集鎭，併爲一保，稱爲「合保」。村外或市外之獨戶，則令移住村市編戶之範圍以內，以便照管。又孤村之戶數過於散漫，難以遷集者，由其數家之中，擇年力精壯，才堪任務者，別立莊頭，稽查莊內盜賊姦宄逃人，稱之爲「畸零莊」附於附近之保正兼統之。此劃編方式之大凡也。

至於保甲編排之目的，將以明全部居民之動靜，嚴逃盜姦宄之稽查，而維持居民之治安。故在一鄕之人戶，皆以盡在編排之列者，爲始完成其目的，雖紳衿之家，亦與齊民同編，無許漏脫。戶部則例載紳衿之家與齊民一體編入保甲，不得一家遺漏，違者杖四十。可見其編排之苛嚴，而戶口必以盡行編入者爲極則。清人於編保甲進行之程敍，每多採用「先査巨族，再編小姓以爲聯屬」之法，且又力矯有司忽於巨室，而專査散處小姓之弊；并糾正巨室

視門牌爲編氓之錯誤觀念，及小姓塡寫不實之積習。其用意，蓋亦有所爲而爲之。此又其編排手續之要訣也。

除上述各端外，其有關於保甲册等編製之手續與方式，參閱前第一二兩節，可窺其凡例，後述第二十，二十一，二十二等章，淸人保甲之政論與政策中可審其細則。本節僅就其要義言之。

# 第十九章　清保甲目的上之變遷與其施行之任務

## 第一節　保甲目的上變遷之現象

清代保甲推行，屢因組織方式之變更，未能確定其性質。同時廢興改革，亦隨環境而推移其計，未諳目的應用之端。故一方面於組織方式上，反映缺乏整齊之規律；一方面於職務權責上，遺漏多種之矛盾現象。其梗概已見前述，玆更申論保甲之職務方面諸問題。

### （一）保甲制目的之演變

清代之保甲，其目的不但與宋不同，即累世諸帝，所有廢興之旨，亦頗有軒輊。按乾隆中葉，暢行保甲制度，雖足為一代楷模，但屬於法律條文之釐訂者為多，實際工作，仍不免與目的相左。故論有清一代興立保甲之目的，自當綜合前後諸種之事實及其意義，以察其變。

當順治朝，有「總甲」「里甲」「里社」「團保」等制度名稱，迭為更起。在此一時期內，保甲制度，既未具體，目的亦復含混不定。約而言之，無非利用一種「以寡御衆」「以尊使卑」之制裁術略，防漢人犯令作亂，削減其反抗滿朝之能力而已。故其對於保甲諸法之採用，吾人僅能認其為政策上之應用，未可認為為億兆生靈策萬

全之旨而作，其制度更迭名質時異，且又不得不數數轉換其手段者，亦於茲可覩。

關於「總甲」「里甲」「里社」「圖保」諸制個別之目的，茲列表如左，以資比較。

| 名稱 | 目的 | 備註 |
| --- | --- | --- |
| 順治元年至順治三年所行之總甲制 | 1使鄰保檢察<br>2具告發義務 | A按此項所具連帶責任及告發義務，僅盜賊逃人奸宄三事。 |
| 順治三年至十六年所行之里甲制 | 1調查戶口<br>2催辦錢糧 | A按調查戶口之事，重在編戶口册呈報官廳。<br>B按催辦錢糧，重在官家增加歲入及編賦役册。 |
| 順治十七年以後所行之里甲制 | 1使民各治其鄉<br>2執役於官 | A按里社制用民之目的，範圍較大，故無論何事皆不外使民供事於官。 |
| 順治十七年以後南方雜行之圖保制 | 1與前同<br>2與前同 | A按不便設里之處，代以圖保，然其役民之作用，與里社制全同。 |

總之順治一代，對此安息政策之目的為如何？謂其無具體認識，自非苛論。偶一有之，要亦不外本諸職役之關係而已。皇朝文獻通攷稱：「以士大夫治其鄉之事為職，以民供事於官為役」其斯之謂！然其在事實上各種方術之應用，變遷之痕迹，漸趨於行保甲一途，斯又吾人所當注意之一端。

康熙時代，厲行保甲之政令，前後計有兩次。但其時每次法制施行動機，微有不同，故其目的，亦稍自差別，茲為列舉如次：

| 名稱 | 目的 | 備註 |
| --- | --- | --- |
| 康熙九年令行之保甲 | 1弭盜賊 | |
| 康熙四十七年令行之保甲 | 1大部份在弭盜，但做古法而用以變通，故小部份亦注重查戶口 | 按此時立牌稽查來往，頗不重在比戶聯保，重在保長之具結報官。 |

雍正時代，對於邊省保甲運動，頗注全力厲行。扣其作用，無非欲一體編列甲戶，以達於「丁銀攤入地糧」辦法之實現而已。列表如左，以覘其目的。

| 名稱 | 目的 | 備註 |
| --- | --- | --- |
| 雍正四年及七年邊遠省區令行之保甲 | 1編查戶口<br>2入保約束 | |
| 雍正九年令准蘇州踹坊設立之坊總甲長制 | 1嚴範該地工匠之單身烏合 | 按此制係局部之臨時法，因浙江總督李衛上言蘇州踹坊匠多單身烏合，防範宜嚴故爾。 |
| 雍正五年令准甘肅通編回民掌教人之保甲法 | 1依甲通編回民<br>2稽查教民 | 按此制係從甘肅巡撫許容之奏請。 |

乾隆時代所令行之保甲，細玩其法旨，前後殊有重輕懸殊之處，倘以二十三年以前，與四十年以後，相互比較，即可判定鴻溝。併列舉如次，以資參攷。

| 名稱 | 目的 | 備註 |
|---|---|---|
| 乾隆二十年及二十三年合行之保甲 | 1最重清査閭鄰匪類，安息民居。<br>2保甲保長除兼査報戶口遷移耗登之事外，餘不與聞。<br>3擴大編甲之工作。 | |
| 乾隆四十年申令厲行之保甲 | 1惟注重周知民生之數<br>2兼顧弭盜工作 | 按乾隆二十三年之令，最重清匪，兼攝戶口登記之事，而四十年之令恰與相反，矛盾之處，殊可笑也。 |

嘉道咸同以後之保甲，率依乾隆定制行之。其目的云者，亦不過合前代之所備，而加以修補。如嘉慶會典稱：

「稽其犯令作慝而報焉。」是矣！

又大清會典稱：

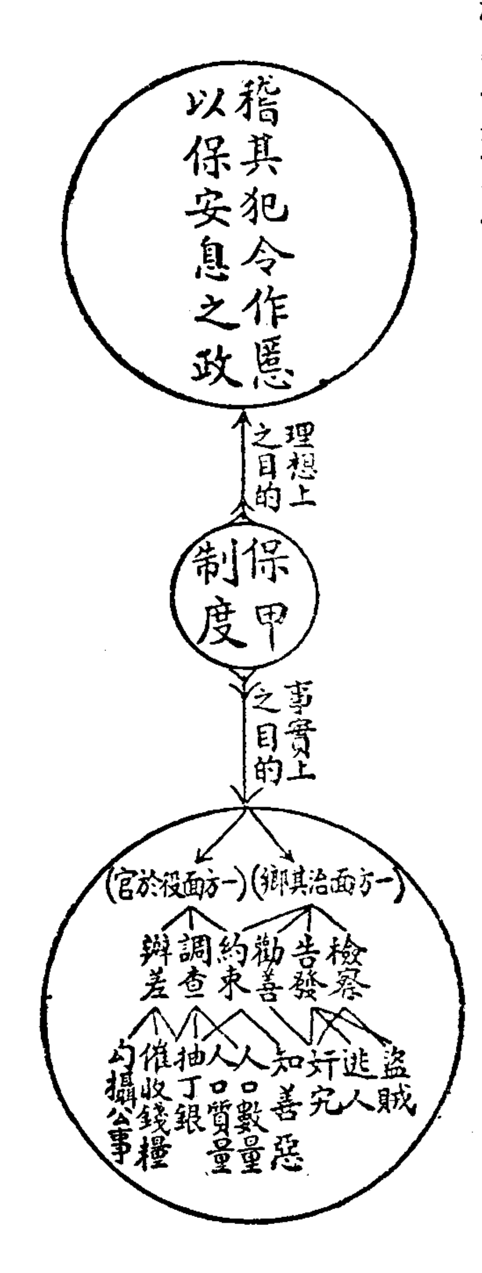
「出註所往，入稽所來，……自城市達於鄉村，使相董率，遵約法，察姦宄，勸孅行，善則相共，辠則相及，以保安息之政。」

此數語者，爲清代保甲釋義，屬於最後修正之令文；其認定保甲目的之所在，亦不出此範圍。道光以還，遵守不逾者，此也。

此外當時各地督撫奏摺中，關於保甲之施行，時有建議；尤其於目的上之觀察與認識，在在足補國家法令規章之遺缺，保甲制度，遂益發揚倡達。是不僅足窺累朝保甲目的上轉移之傾向，且益見地方情勢與推行保甲，恆有

相應相求之關係焉。此處姑不論及，詳後第七篇。

綜而論之，清代整個保甲制度之施行，其目的所在，實非專於一端。自其理論上之目的言之，則所謂「稽其犯令作慝以保安息之政」，是其總綱也。自其事實上之目的言之，如檢察，告發，調查，辦差，約束，勸善諸端，皆其分目也。而終其極則，則又不外一以治其鄉，一以役於官兩方面之任務而已。合前述各點，解析其關係如次。




## 第二節　保甲職掌範圍之剖析

依上所述，保甲制度之目的，既已明瞭。其職務之所屬，可以三大類概括如左：

1　警衛之事。

2　收稅之事。

### 3　戶籍之事。

斯三者，在整個保甲制度上，其意義均屬重要。不過在清代實施上之措置，恆視警衛之事務爲最重，如嘉慶會典規定以保正以下之職務，僅稽犯令作慝，而以舉報，歷代詔諭，亦多稱保甲之設，除莠安良，最爲善法。又稱保甲一法，稽查奸宄，肅清盜源，實爲整頓地方良法云云。此皆可證知保甲制度之所重者，存於警衛方面之事。至於戶籍與收稅二事，則於某一時代中，或曾重視，而於某一時代，又視若輕忽。此二事者，收稅又較重於戶籍焉。故此保甲任務之變更不一，其在此三方面之職務上，遂有倚輕倚重之差也。

若就工作大小範圍以論，此三類之相互關係，實則警衛一項，已可概括其餘。何以言之。清代編查戶籍之意義，實不過以警衛及收稅之必要而行之；且收稅之結果，必以週知戶口逃匿，多寡比較之關係，而又不得不重視警衛行政之職權。檢察告發之作用是尙，勸善之義，約束之政，皆一一隨之。故戶籍審查嚴密，則於糾察盜賊之竄匿尤便，並得以時按戶催科，方無漏賦脫稅之事。其連環作用中之核心，乃有不期然而然者如此。

自乾雍二年以丁口稅併歸地畝稅以來，嚮日具有獨立性質之「編查戶籍」一事，遂悉以付之保甲，地方官吏，則唯事徵收租稅一端，此爲保甲職務上，發生變動之一例。

保甲之職務，既新賦以戶籍之重責；但徵收地稅錢糧，雖爲州縣衙門胥役所主持，而保甲之長亦賦有脅催之義務，與追索滯納者之權責。按其所執掌收稅之種類範圍，屬於地租者，有地丁，羨耗，漕糧，租課等。屬於雜賦者，有鹽課，關稅，茶稅，牙稅，當稅，契稅，落地稅等。其催督之責，於前項（地租）諸事，則具必然之權力。或督收，或代收，以納之於

州縣。（按嘉慶十九年，有禁革圖書保甲保長收稅之諭，係例外。）於後項（雜賦）諸事，僅有相當之任務，或脅催，或督繳，以助地方之稅收機關。此又保甲職務變動上之另一例也。

總而論之，其在此三方面始終未一變其性質者，厥惟警衛方面之事。是清代保甲制度，重視稽察防制之作用，於玆更可以證明。

又據張伯行保甲檄中所云：

「除查獲逃盜，該保甲即時拘報外。游手者，教令勤事生業。停柩者，催助出殯郊原。生女當存撫養，長大隨分字人，使婢計年二十，毋愆期，即爲遣嫁；倘有不遵，該保甲鄰佑，隨時據實舉報究治。」

此又爲保甲職掌範圍，不屬於上述三者中之另一任務，朝庭典憲所不備載，其僅見於單行法令，可爲足錄者也。

## 第三節　保甲事務與行政之統轄

保甲事務之統轄云者，即指管理保甲事務之行政而言。保甲行政之統轄云者，乃指與保甲職務範圍相關之行政而言。夫保甲既有一定之性質，一定之目的，一定之任務，一定之職掌範圍；則其行政上之統系，事務上之統轄，亦自有一定關係。此在宋代固嘗如此，清朝則屢有變旨，統轄之任，遂乃多方。按清代運行保甲，其實際性質，雖與治安警察類似，并與戶籍稅務有關，前已析論，然除二者而外，其與當時兵制及地方政制，亦頗多影響。故由清代保甲

事務之統轄問題以論，與軍政民政警政之主管機關，皆具有直接管理之統系。由保甲行政之管轄問題而言，與軍務政務民務各級機關之職掌，率具有連索相應之關係。

關於保甲事務主轄之機關，約有四度變遷，初轄於兵部，次轄於戶部，又次轄於軍事警備機關，終乃獨立其行政系統，設專管機關，以司其事，情形如次：

1 隸屬兵部——約當順治初年至乾隆三年

2 戶部移管——約當乾隆四年至嘉慶年間

3 隸屬步兵統領與兵馬指揮使——約當咸同間至光緒初年

4 設立保甲局——約當光緒中年

按自洪楊亂後，各地保甲，俱多有名無實，統轄保甲事務之機關，亦等虛設；惟京師保甲，編置之精神尚具，遂有移轄於步兵統領與兵馬指揮者。此後京師及各省，設專管之保甲總局，縣設分局分所，保甲事務，乃獨立其專一之系統。戊戌變政後，保甲局以次撤廢，代之以警察局，保甲之名遂亡，保甲事務，併入警察行政，別為附庸，此又一時也。

至於保甲行政，其職掌範圍相連之關係，上自中樞之六部，宗人府，理藩院，各省之督撫司道府州縣之知縣，邊屬之土司土官，以及州判，吏目，巡檢……，皆與保甲行政之體系相屬，且受其監督與指導。玆列舉清代保甲行政之統系表解，且以見其與中央政務施行，地方政治組織之關係。

——（參下列插表）

## 第四節　保正甲長牌頭之執役

清保甲法，實不外保安團體之性質，依團員之組合，本團長之領導，以維護其管內地方之治安者也。關於組合上之種種問題，既詳前論，本節所述，具係保長等人的方面之問題。

### （一）職名之比較

在乾隆以前，里甲之設，有里長社長之名。設圖保處，有圖長保長之目。乾隆以後，則以甲長置於牌頭之上，稱保長爲保正，又或有稱甲長爲牌頭者。至於黃六鴻之保甲制出，則又以保正與保長顯爲二職，而其甲長，復與乾隆時所稱之甲長有別。然此諸例，其名異而其實則同也。歷朝改訂，以意爲之，固無意義之足云。斟其同異，列舉如次，以資比較，一閱便得，無待縷論——

| 三級 | | 二級 | | 一級 | | 附註 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 組織上之名稱 | 職務上之名稱 | 組織上之名稱 | 職務上之名稱 | 組織上之名稱 | 職務上之名稱 | |
| | | 總甲 | 總甲 | 甲 | 甲首 | 順治元年之總甲制 |
| | | 里 | 里長 | 甲 | 甲首 | 順治三年之里甲制 |

| 制度 | | | |
|---|---|---|---|
| 順治十七年行於南北省區不同之里社制與圖保制 | | 社……社長<br>或<br>保……保長 | 里……里長<br>或<br>圖……圖長 |
| 黃六鴻之保甲制 | 鄉……保長 | 保……保正 | 甲……甲長 |
| 乾隆會典編定之保甲制 | 保……保正（又稱保長見兵律條例） | 甲……甲長（又稱甲頭見兵律條例） | 牌……牌頭 |

## （二）資格及選任

保正甲長牌頭，向例由各地域範圍內之居民，公舉德望才識兼備，及家道富有者，呈地方官任命之。但乾隆時，刑部條例所載，有若貴族爲保正甲長牌頭時，無充當夜警之役。又福惠全書稱：保長取年力精健，才猷邁衆者充之。保正亦必擇年力精健才智過人者充任。而其於十家之長，（按黃氏所稱甲長即等於乾隆以後之牌長）尤主從嚴。故其資格之限定，與衆特殊，其言曰：

「舊制，即以第十一家爲甲長，或十家輪充，夫保甲之役，用以稽查十家內之盜賊奸宄，非以備數；若耑主之家，輪充者衆，則愚頑老疾，鰥寡貧窶之人，多將抱十家之牌，責以朝稽夕詰。故必十一家之內，於其殷實老成有子弟者，擇以充任，故有非用爲更替者。蓋殷實老成則廉隅自飭，指揮聽從，有子弟則助理得人，無致誤事，而甲務舉。」

可見保甲長之資格之限制，不僅應綦嚴從事，且有資產化之傾向。然此大率應選者資格上之人的問題，至若因業務上的關係，而必須回避，不得應選者，則有「青衿」與「衙役」兩者，絕對不使充當保正之限制。福惠全書

所載

「十家長及保正，俱選庶民，青衿衙役勿使充任。青衿妨肄業，衙役善作奸……」。

即其一例。又戶部則例載有

「士民公舉誠實識字有身家之人報官點充。」

是其資格之規定，又與福惠全書所載之制，微有差異。蓋此僅限於誠實，識字，有身家三項，彼則頗注意於年力，才智，般實，與子弟衆多諸端。今嚴格言之，合二者而論其關係，是保甲長之具體資格，實應兼有年齡，學識，德行——(三者屬於個人方面之事)——人力，家室，財富——(三者屬於家庭方面之事)——六項條件，方始勝任；倘有屬於青衿，衙役等業務關係之一者，皆不得充當。當時資格之限定，大率如此。

至於保正甲長牌頭選任之方法，初無定則，因時因地，恆有異同；然大率皆以待之優禮，以示尊崇，使賢能之士，樂於自進，以勤厥職。茲就福惠全書所記，摘述大要，以見當時選任方式，與詮衡召見公任式等習慣法之一斑：保長以保甲編制之當任者，先選保長保正及甲長，俟保甲編成後始選任之。保長選任之法，先出告示，示保長轄統保正，有稽查盜賊逃人奸宄職掌，并待以破格優異之殊體，免除各種雜役。先依各鄉約總地及莊鎮長合詞公舉能適任者，每鄉舉正副二人爲候補者報縣，縣官詳審其推薦書，召之縣堂，引見於公庭，免其下跪叩頭諸禮，觀其容儀，審其應對，擇二人中之最堪勝任者，於某月某日，行公任式，餘一人備置候補。

至於公任之式，大率行之於縣庭，奏樂昇堂，進新保長簪金銀花，著紅衣，對縣官行謁見禮，禮畢知縣始令傳盃

進酌，飲三巡乃畢式奏樂退席，并授以夫役優免之證票等，此其大概也。又保正牌頭之公舉任命，亦略準此，惟視其等級之差，稍減殺其禮節。

（三）任期與任務

關於保甲長之任期，按戶部則例，有「限年更代，以均勞逸」之語。此所謂限年更代者，率卽一年更代之義；又如僅定年限，以爲更代者，於義亦通。乾隆二十二年之保甲法定「甲長三年更代」保長「一年更代」是卽依職務而異其任期也。又考福惠全書稱，舊例十家之長爲甲長，（卽等於順治時之甲首，乾隆時之牌頭）以十家以外之一家充之，此與前述又有不同。又有所謂「十家輪充者」亦卽十家輪番擔當之謂，此更與前述不同。凡此皆爲無定期之職務，非遇有疾病過失，或其他事故者，例不退職也。

由上述之三例，推知保正甲長牌頭等之任期，其各有年限長短，及定期與無定期之別也，明矣！要而言之，保正甲長，大率爲定期職，牌頭之職役，則又介於定期與不定期之間；所謂「定家充當」與「十家輪充」二制，兼採並錄，於事皆能有濟，執中善用，固無所損。然執法之弊，初由有定律而變爲無定律者，比比然也。如清末於牌頭等職，例非老病及過失不退，且有演爲世襲之漸，父死子襲，夫沒妻繼之情形，數見不鮮，此又弊端之所在，不容隱飾者。

關於保長甲長牌頭之任務，約可別爲犯罪告發與出入稽察二類。屬於前者，保正甲長牌頭，於其所轄區域內居民，以稽查罪犯與檢告上司，爲唯一之任務。如順治初，揭載保甲有告發之義務——（見皇朝文獻通考）。同時又令：

「凡甲內盜賊逃人奸宄之竊發事件，鄰右報知甲長，甲長報知總甲，總甲報知府州縣衙門，并申解於兵部，者一家隱匿，其鄰右九家及甲長，不行首告，俱治以罪。」——（見文獻通考職役考）

又令：「藏匿盜賊及干犯禁令者，甲內互相覺舉。」（見乾隆會典）

又令：「牌頭甲長保正，瞻徇容隱，或致需索援累者皆論罪。」——（亦見乾隆會典）

又令：「凡甲內有盜賊邪教，賭博賭具，窩逃，奸拐，私鑄，私硝，私鹽，跴麴，販運硝礦，巧立名色，歛錢集會等事，及面生可疑，行跡詭密之徒，責令專司查報」——（見戶部則例）。

諸如此類，俱屬於檢告之範圍者也。

屬於後者，出入稽察之事，保長甲長牌頭於其任務中，以稽察其所轄團體（指保或甲或牌而言）之分子及由他處往來宿泊者之行止動定，爲其要務；而於各該團體內分子之相互覺舉，亦有督察之責。故此於甲內戶口之變動，分子之善惡，亦爲其稽查任務上之必要。所謂十家之長，按日依門牌抽查管內人員之動靜者是已。乾隆會典稱：

「稽出入往來，以詰奸宄。」

戶部則例稱：

「出註所往，入稽所來。」

皆爲提示其大凡者言之。又按兵律關津律，載有關於盤詰姦細條文，涉及保長甲長牌頭等之職務甚詳，亦可供參攷。略云：

「州縣城鄉十戶立一牌，十牌立一甲頭，十甲立一保長，各戶給以門牌，記載家族姓名，出註所往，入記所來，其客店別立簿一册，每夜宿客之姓名，備載其職業往來等項以及牲匹類等，均逐一記載，出入稽查。寺院亦給門牌，記載僧侶之人數，稽其出入。」

觀此，是門牌及保甲册之製發，與訂定諸事，亦皆爲保正甲長牌頭職務之所在也。

又牌頭之任務，福惠全書揭載最詳，其保甲十家長條約，摘舉如次：

一、甲長掌管十家人口之稽查，按日於日暮持簿向各戶稽查本日以前各項內之過犯，或男子夜出未歸，或留宿面生之人，均查明確實，登簿存查。如係應報甲者，即行稟報，以憑拿究。通同容隱者併罪。

一、守柵瞭望巡更伏路之人伕，由甲長莊保等，公同撥派，如人伕違反法令，擅離時刻，偷安誤事者，許即嚴查稟究，通同容隱者併罪。

一、本莊有警，甲長即率伍壯堵禦，鄰莊有警，亦同此例，倘遲延誤事，及不到者併罪，甲長容隱不舉者同罪。

一、凡本甲內客店，每晚住宿之人，俱須查明登簿，如馬匹器械，以及貨物行李，伕脚者，立即盤查，不許容歇，如形跡可疑，一面兜拿飛報，違抗者併究。

一、定更後，禁止夜行，如生產急病請穩延醫之類，經甲長驗明給與夜行牌，方准放行，回時即將牌繳回，倘有揑造索牌，次日指名稟報，以憑拿究甲長容隱者併罪。

一、本縣信鐵（符檄）傳到時，該甲長保正應即密率伍壯，依限飛馳，遵照信鐵所註處所，集齊調遣，倘敢延誤者，處死不貸。

一、凡甲長稽查，撥派，傳習，教演，以及奉行一切保甲公事，倘敢籍端需索分文，擾害甲戶伍壯者，立拿查究追給，仍倍罰不貸。

按此，僅屬一般情形。惟守城門之役，乾隆二年，曾明令革除，（見皇朝文獻通考）故此後永不復興。其他催租課稅編戶查丁之事，雖未一一釐定，如警務方面諸職之至詳且悉。要之，舉凡屬於干禁犯律之範圍者，保正甲長牌頭之糾禁，例不能辭其責；既不能辭責，故其責任，亦漸趨於無限制矣。清代保甲制之整個職務，雖其職掌偏重警察戶籍收稅三端，而其實則以警察為最重，保甲長等之職役，亦屬於警務方面規則之釐訂者為多，即是之故。此證之乾嘉以後，朝野諸臣奏議，以保甲為專事弭盜革廢雜役之意見，尤易瞭然。此其性質之改變，與保甲制度的職務，及保甲長等人事的職役諸關係，其有不可不辯者亦在此也。

（四）獎懲之則例

關於獎賞與懲戒之則例，大概不出二種方式：（1）保正甲長牌頭，能盡其任務，稽察詳慎，報告確實者，地方官吏，予以優寵勸功。（2）任務懈怠，應稽查而不稽查，應報告而不報告者，地方官吏須加厲處罰。此二種方式，賞罰施

行之輕重，率隨事勢轉易，殊無詳明之條例可言。

茲更將雜見於刑部條例，戶部則例者，撮舉數則，以佐參攷如下：

「保正甲長牌頭選正直老練之人任之，若豪橫之徒，藉不正名義貪利者，當該長官，嚴爲取締，并飭其退職從嚴處罰。其果警察盜賊正確，報告實狀，捕獲盜匪，超其報告中之半數者與賞。倘爲窩藏之徒，知而隱蔽者杖八十，牌頭保正報告甲長保正甲長轉報之官，甲長比牌頭減罪一等，保正減二等，牌頭免處罰」（如牌頭杖八十，甲長杖七十，保正杖六十之例）。

「牌頭於所管內之盜賊，知情而誤於警察者，照罪減輕議處，杖四十，甲長保正，遞減科罪。」

又關於編戶事宜，里長等失勸之例，大清律，亦載有若里長失於所勸，致有脫戶者，一戶至五戶，笞五十之條文。

此外當時外省道縣，嘗有以意變通，執行賞罰者。其賞罰之律，亦有可錄，復約舉數則，以示一例。

其懲罰規律則有

1 關於甲內人口動靜，各家通同隱諱不報者之罪律——

A 如查出後來人清白時　來人任其回去，本家責失報二十板。
八家責通隱各十五板。

B 如查出後來人不端正時　來人解原籍，交該地方官註解收訖。
本家責四十板，枷號三月。

八家各責三十板，枷號兩月。

——以上見于成龍彌盜契約

2 關於九家互保不實及抗阻保甲事務者之罪律——

A 如有蒙混具結者　九家各杖三十，枷號兩月。

B 如有抗不入甲者　重究

——以上見于成龍彌盜契約

3 關於胥吏或保甲長擾民之罪律——

A 如有苛斂分厘者　官則飛章參處，役則立斃杖下。

——以上見張伯行清厘保甲檄

4 關於夜巡守柵不盡職責者之罪律——

A 如未能救禦致盜賊拷傷失主者　鄰右併守柵巡夜人等，一併究治。

5 關於失盜隱匿不報者之罪律——

A 如十家被盜隱諱不報告時　十家以通賊論。

——以上見黃六鴻保甲論

其賞獎規律則有

A如堵禦盜賊不能入柵者　守柵人等賞紅布五尺。

B如盜賊入柵能救護未失事者　守柵等各賞紅布一丈。

C如當場生擒或擊斃盜賊者　守柵等各賞紅布一丈。

——以上見黃六鴻保甲論

右述取義，僅備一格，非敢闕問，實以無關宏旨，故毋待繁文詳誌。且當時此類單行規例甚多，即第七篇各章所述，亦恆多散見佚文，依類比列，纂述無難，讀者會心應手，皆優爲之，故不必一一重事搜選註錄，以勞筆墨也。

# 第七編　保甲制之復興（下）

## ——清之保甲制度——（二）

## 第二十章　清人行保甲之政論與政策（上）

清人對於保甲之政論與政策，頗多精警之處。有直陳保甲制之利益者，有闡議保甲制之性質者，有申論保甲制之關係者，有解析保甲制推行之效用者，有建立保甲制施行之方法者，有專注力於保甲制中之某一部份實施問題者，亦有訴病保甲爲苛政者。保甲制之理論與實施問題，幾於無所不備，無所不研討，觀此足證清代施行保甲之努力，自宋而後無與頡頏。其能發揚光大者，半由主上之提倡，半由臣下之實踐，審思明辯，不遺餘力。吾人稱清代爲保甲制之復興時期，實非誇論。玆就見聞所及，分錄諸家之政見於后。

### 第一節　李光型等之保甲說

#### （一）李光型之保甲說

李氏對保甲之政論，謂保甲爲「分之極其細而不紊，合之盡其大而不遺」之教，保甲行則諸政畢舉。至其對於保甲推行之政策，則重在以州縣之官從調查入手，體會法意，簡節疏目，漸次推行，方無病民擾民之弊。其言曰：

「必知地方之險易，村居之疏密，而後聯比分保，可行出入守望之政。知墩台驛遞之遠近，橋梁舟楫之所屬，而後按期修建，可行奉公濟利之政。知水土剛柔之性，山澤原隰之宜，而後區種別材，可行因地利民之政。知人民生聚之多寡，地利物產之盈絀，而後勞民勸相，可行農末相資之政。知閭閻疆域之息耗，居民世業之貧富，而後誘勸蓄積，可行斂散賙卹之政，爲姻婭族姓之相聯，比閭同里之相屬，而後讀法講論，可行孝友睦婣之政。知田園家室之有賴，四民藝術之有託，而後分別勤惰，可行督課鼓舞之政。知剛柔知愚之異質，奢儉貞淫之殊習，而後旌淑別慝，可行勸賞刑威之政。是故一行保甲，而政具舉矣。人徒見吏胥約保之奔馳，門牌册籍之更疊，出役應差之勞，什伍連坐之患，而不曾聞衛養教利之政，以此民志不安，交相逃避，吏胥約保，緣以爲姦，宜其指爲擾民耳！要在爲州縣者，周覽封疆，明辨水土，詢問風俗，體察人情，簡節而疏目，得其大意之所在，以次漸興，而絕無強民之迹，斯可以行之久而相安也。」——見所著保甲說

此爲李氏主張保甲施行之意見。

（二）劉淇之保甲說

劉氏對保甲之政論，可以其里甲論中之數語括之：

「縣何以里，里何以長，所以統一諸村，聽命於知縣，而佐助其化理者也。」

其對保甲制之根本觀念如此。故又曰：

「每縣若干里，每里若干甲，每甲若干村，如身之使臂，臂之使指，節節而制之，故易治也。」——見所撰里甲論

因其重在節節相制之術，故其對於行保甲之政策上，重以人治，而不尚法治，優禮鄉老，不使賤辱，行其化治，端復鄉教，其要義也。觀其重視昔之里老，而薄視後世法亡意失之弊，亦頗多中肯之論，其言曰：

「明時命有司擇民間高年老人，公正可任事者，理其鄉之詞訟，若戶婚田宅鬥毆者，則會里胥決之，事涉重者，始白於官，若不由里老處分，而徑訴州縣者，即謂之越訴……里老歲謁縣庭。知縣必接之以禮貌，不遽賤辱而笞罵之，其人既已爲公家所優藉，必自愛而重犯法，鄉人見知縣之日少，見里老之日多，里老得人，則鄉人亦莫不知自愛而重犯法，此教化之本也。其後遇里老如徒隸伍伯，少謹厚者，即不肯承，且諸事一無所關，唯用之催督租課，所以影射侵漁者萬方，既遇以徒隸伍伯，則彼亦徒隸伍伯而已矣，烏有愧恥萌其念慮哉！然則非里老之過，所以用里老者之過也。」——見所撰里甲論

此爲劉氏主張保甲施行之意見。

（三）姚延齡之保甲說

姚氏謂保甲利于北方，不利于南方，南北之風土人情，山川形勢各殊，其捕盜治盜之用，亦不可盡據。其言曰：

「今日濱江沿海之區，寇氛不靖，則不軌之民，尤易乘時騷動，如江淮兩浙間，綠林出沒，千百爲羣，焚掠大鎮，搶擄子女，來如疾風，去如兔脫，較西北直省寇盜情形，更難防禦；何者？西北之寇，依山爲巢，馬步往來，皆有踪跡，至

于江浙水鄉，駕舟揚帆，飄忽無常，溪港錯雜，奔逸難定，其不同者一也。西北之民，大村聚落，皆有城堡，保甲之法，可以團結鄉長易於約束。南方阻水爲居，無堡寨之守，無樓堞之望，地形渙散，衆志難齊，盜入其境，則自救不暇，彼此不能相顧，其不同者二也。西北地廣人稀，鎭店市會有常期，商販歇宿有定所，面生之人，可以稽查，南方廬舍稠密，人烟輳集，貿易者趾接于塗，往來者肩摩于道，縱有奸宄，不便別識，其不同者三也。

故治盜之方南北各異，北方可以保甲之法，專責州縣，以清其源，以撲滅之事，專責道將，以遏其流；至南方則不然：欲清盜之源，非但保甲奉行故事所能奏效，必大小文武及總捕等官，選擇明快捕役，分汛緝訪，賊首何名，窩何地，爲賊通線者何人，懸賞購捕，尅期必獲，其或有株連良善，復治以反坐之律；於此，則盜之一出一入，皆可得知，而盜之源清矣。盜賊之起伏，未有不與積捕大蠹相通，而道協養寇爲利，不肯督責捕役，以致鷹犬不噬，則欲遏盜之流，惟有令失事地方，即刻舉報州縣申道協，道協查核汛地及防守兵將，勒限擒獲，不得將被刼被擄之家，反行拘禁需索，又不得藉口招撫，徒長縱盜之風，以賣賊爲奇貨，則有犯必除，無敢漏網，而盜之流遏矣。」——見奏陳治盜宜嚴責成疏

按姚氏之言，雖未可據爲定論，然於保甲之有因地因事，以變易其使用之性質者，固亦可資參証矣。

## 第二節　黃中堅等之保甲說

### （一）黃中堅之保甲議

黃氏對保甲之論斷，則以惟一任務，在於弭盜。其言曰：

「凡立保甲，欲以弭盜賊也。土著之民欲爲盜，必勾引外盜與同事，而外盜之來，必有土著之奸民，以爲之巢穴，此人情之共惡，而亦所甚易知者也，特畏之不敢詰耳。」——見所著保甲議

至其如何足以使盡其弭盜之用，則又云：

「宜令保甲之長，各具册，詳書其屬之所業，與其無業者，而上之有司，不以實者罪之，有死亡移徙則以告，如此，則民之良頑，已略可覩矣。而其間有窩藏匪類，踪跡詭秘者，與夫里巷小偸，罪名未著之徒，許密以聞，而官自令人督察之。」——見所著保甲議

故黃氏於重視保甲之外，復甚注意於地方與巡檢司之使用，以收密緝之效。

「蓋今在城每里有地方主之，在鄉每區有巡檢司弓兵主之，是皆可使司其事者也，仍嚴爲令曰，營內有如此人（指上述窩匪及小偸等竊賊），而不以聞者，事發覺，則保甲長罪與本犯同，地方弓兵亦如之……如此則旣不至擾民，而亦使盜賊鮮容身之地，其於弭盜安民，未必非一助也。」——見所撰保甲議

因欲收互緝之效，故法不可不嚴，欲嚴法以立信，則其他科條自當蠲除，使集於一，此爲不易之理也。

（二）陸燿之保甲議

陸氏於保甲之觀念，爲恢復古制之一人，立團編保之法，尤甚推重，團伍編伍之制，視之漠然。至其設施之要旨，一在不擾民，一在得州縣。故於黃六鴻抽丁爲兵之說，目爲條件太多，於于成龍弭盜設保之條約，以爲親切近情，答

章觀察問保甲啓已詳言之：

「……編查保甲……非倉猝所能言議，但其大旨，總在不擾民三字，能使州縣官不差一役，百姓亦不用一人進城，則不勞而民爭勸矣。昔眞西山云：經理田野之政，自一保始，每保畫一圖，凡田疇山水道路橋梁寺觀之屬，靡不登載，而以民居分布其間，某治某業，丁口老幼凡幾，悉附見之，合諸保爲一都之圖，合諸都爲一鄉之圖。又合諸鄉爲一縣之圖，可以正疆界，可以稽戶口，可以起徒役，可以備姦偸，凡按徵發爭訟追胥之事，披圖一見可決，在田野爲保，在軍旅爲伍，韓信多多益辦，用是法也。第紙上談之甚易，官中行之甚難，何者？以今無實心爲民之州縣也。如果州縣官實心爲民，只照志書及賦役全書所開道里村莊山河地界，各發告示，開具淸查之法，使民間自推一人爲首，管理十家，十長復推一人爲首，管理十牌，層層約束，達於州縣，有所稟報駁查，只用片紙往來，姦胥蠹役不得過問，則民亦何懼而不遵乎？其法莫詳於黃給諫福惠全書，然條件太多，且立法伊始，卽以抽丁爲兵立說，則愚民必瞠眙而不敢前矣。至如于淸端政書內所載弭盜條約，親切近情，更與今日東省情形相類，直以照抄出示。」

此陸氏主行保甲之概念也。

（三）包世臣之保甲議

包氏於保甲鄉兵之制，謂欲行其利，須先去其弊，其集中鄉兵對一篇，謂：

「練鄉兵有七病：一恐藉民爲兵，糧難繼給；二恐揀閱鈍弱，罰不可勝；三恐強梁之徒，欺凌爭鬥；四恐牽長恃

衆，挾制官長；五恐奸民煽之，或至不測；六恐鹵莽撥調，遇敵則潰；七恐事竣當罷，人無所歸。」

欲去七病，而收其功，其說又謂：

「州縣親民之官，須減從下鄉，喚集各鄉知事衿耆，賜坐與食，面諭以盜賊之害，團結之利，使鄉民曉然共信官長籌備保全，而無調遣陣門之患。其法于巡鄉時，一面給門牌，查戶口，以二十五丁爲一甲，立其素爲民所服者爲甲長，甲册成，乃議派兵。古法三丁抽一，今州縣十六以上，五十以下之丁壯，當過十萬，五而派之，邑可得二萬人，五人爲伍，五伍爲兩，兩置長，揀甲首點充，兼督教閱，不附兵額，憂患相䘏，善惡相保，坊郭工商，一律編派。兵法四兩爲卒，鄉兵恐人多難制，故相䘏相保，至兩而止。二兩立一師，擇兵之能者或武生，及邑之有材技充當，優給饍食，教以技伎，部伍貧富必均其役，不入伍而願學者聽，古富者出錢，貧者出力之說，斷不可用，其有好義願輸兵需者，從優獎勵，不願者勿強。各兩彙册呈令，令據總册割爲幾鄉，鄉各千餘人，各度曠地爲演武場，每季就閱，其輪派應閱之人，兩長呈單備點，師名塡於兩册之端。閱時不精技，杖坐師；不遵約束，杖坐長；優等多者，師與長有賞。閱法比營賞法加厚，罰差薄，行之必信。其兇橫滋事者，兩長白于閱時，按律重懲。間有出衆之能，數閱後，卽申諸褒異，拔於營標改用。閱畢，照文課例，標示優等于鄉。蓋兵有常數，而無常人，則無逃籍與無事而食之患，而有人皆習兵，兵皆可用之效。今閱兩載之後，守於仲冬，就縣一閱，賞罰各縣。縣閱於鄉，甲日發乙鄉牌，乙日發丙鄉牌。府閱於縣，間一日離城，遠者往來不過三日，公堂發飯食錢二百四十文，每里所需，歲不過三十千文，捐公自辦，不經吏手，勸諭應不甚難也。夫家結爲伍，伍結爲兩，比戶相爲保恤，雖無賴群橫，所向而皆遇其敵，流匪聞之，勢必遠竄，來則人自爲戰，

據險拒之易易耳。」

此雖變保甲之形式，而實合保甲鄉兵爲一譚，重教閱，矜保恤，是其特點也。

按包氏之團結鄉勇，意在保全地方，故用保恤之情，以密爲連絡，此與明戚繼光氏，用束伍選兵，嚴其節制之法，適爲相反。誠以節制者，將軍督撫之事，保恤者，郡守州縣之事，倘合兩法而用之，天下將無事矣。

## 第三節　沈彤等之保甲論

### （一）沈彤之保甲論

沈氏以保甲爲分治之具，立治教之基，而行之之策，須酌仿周漢後魏及唐明諸制，且宜先擇長保甲之人，禮聘縉紳，不依常例待遇，并使展其心思才力，達於州縣，人樂爲之，則法乃可行。觀其保甲論云：

「保甲之設，所以使天下之州縣，復分其治也。州縣之地廣，廣則吏之耳目有不及，其民衆，衆則行之善惡有未詳。保長甲長之所統，地近而人寡，其耳目無不照，善惡無所匿，從而聞於州縣，平其是非，則里黨得治。而州縣亦無不得其治。今之州縣官，奉大吏之令，舉行保甲，而卒無效者，非保甲之不善，爲保長甲長之人之未善也。……周之時，自鄰長而外，皆爲士大夫，士大夫皆有德行道藝之賢者能者，故分民而使之治，而各道以親親長長慈幼之恩，勸之以相保相受相葬相救相賙之誼，教之以祭祀喪婚飲酒之禮，耕耨也則趣之，行役也則作之，財賦也則歛之，讀法也則從而勸戒之；美者賞，惡者誅，而無不供其職……天下無有一家一人之不治焉。今之長保甲者，其人

大率庶民之顧利無恥，不自好者，弊且百出，焉有其效?故舉行保甲，必先擇其長保甲之人而後可，……牌頭以庶民之樸直者爲之，保長甲長則必擇士之賢者能者而爲之，賢者能者，其陳說事之始終，必有序而不紊，論列情之曲直，必以實而無僞，抑其平日，必有表率教導之，使其心不終陷于邪僻，又必有以區劃之安處之，使其衣與食，不必由兇惡，歷久漸馴，而里黨之風，自歸於正。」

又云：

「使廬士之賢者能者，爲今之保長甲長而有所不屑，則惟爲州縣者，重其事，愼其人，求之以誠，聘之以禮幣，告之以欲分治之故，與任分治之義，而使之整其所屬，糾其邪僻兇惡，達之州縣，亦得展其心思才力，自無不屑之患。又統乎保者爲鄉，鄉則就縉紳聘焉，其遇之隆，任之專，較之保長甲長而更倍焉可也。及功過已著，則權其大小輕重，而賞罰進退以爲勸懲，必且感德畏威，而職無不盡也已。」

又云：

「雖然欲如是，非州縣之所得擅爲也。責在大吏，而大吏亦不得而自專，必也奏其事於朝廷，得額定其員，次第其祿位，立考績黜陟之法，而後可行也。」

凡此，皆可審知其要旨之所在。

（二）彭鵬之保甲論

彭氏謂保甲爲無善不備之政，惟繫於推行之道。其稱爲善政，約有九端。其言曰：

「保甲行而彌盜賊，緝逃人，查賭博，詰姦宄，均力役，息武斷，睦鄉里，課耕桑，寓旌別，無一善不備焉。行之不善，則民累滋甚矣。」

至其所忌爲累滋之弊，亦有七端。其言曰：

「如舊例朔望鄉保赴縣點卯守候，一累也。刑房按月兩次取結索錢，二累也。四季委員下鄉查點，供應胥役，三累也。領牌給牌，紙張悉取諸民，四累也。遣役夜巡，遇梆鑼不響，即以誤更恐嚇，餽錢乃免，五累也。又保甲長託徛更換，條張條李，六累也。甚而無名雜派，差役問諸莊長，莊長問諸甲長，甲長問諸人戶，藉爲收頭，七累也。」

凡此所論，皆爲從事實經驗體會而得者，故其官廣東時，保甲示中稱：

「今與爾八路十五鄉人等約，不點卯，不委員，不取結，保甲長不聽情更換，凡一家牌十家牌百家總牌，自買紙印刷，付保長親領，不費爾民一錢，巡夜非本縣親歷，凡皁快人等藉稱查夜，許爾莊長甲長扭稟，假冒者懲責，得賊者重處，計通邑六百莊村，每夜即親歷二三十莊，歲不過一莊六至，怠玩易生，所以每有一莊連夜連月，冒雨冒雪而數至，示爾不測，不過欲爾等加意守望，爲相安無事之計……一切事宜載明執照門牌，易知易行，有益無累也。」

此其所以懸爲厲禁，亦即用爲矯正保甲施行之弊也。

### （三）張伯行之保甲論

張氏論保甲，爲國家長治久安之道，柰有司奉行不力，地方人等視爲故事，遂致名存實亡，反滋匪類。其通飭濟

簷保甲檄云：

「保甲之設，固以稽查姦宄，實以勸勉良善，誠久安長治之道也。如一鋪之中，甲有保長，一甲之中，戶有甲長，休戚何等相關？稽察自難容隱！奈有司奉行不力，地方人等視爲故事，以致匪類潛藏，禍患弗恤，或游手不事生業，流入賊盜；或停柩不急葬埋，毀于水火；或生女不撫養，殘溺以喪生命；或使婢不遣嫁，久錮以干天和，至於富厚之家，以奢靡爲豪舉，貧寒之戶，以覓食爲生計，富者欺貧，貧者仗富，一當歲凶，禍亂遂生，思之可爲寒心！且有外來之人，圖爲鼠竊，或潛身廟觀，或窩匿山澤，惡莠恐其亂苗，不可不察也。」

是保甲之用，已不限于緝盜安良，地方庶政之振興，胥于是賴。張氏清簷滌理之法，則爲——

「通飭各縣屬于每鋪之中，計戶分爲幾甲，公舉誠慤一人以爲保長，于每甲十戶之中，又公舉誠慤一人以爲甲長，每戶照頒式各給牌一面，懸于門首，甲長亦照頒式給長柄牌一面，立于門首，飭令遵照牌文互相稽察，朝夕勸勉，除獲逃盜，該保甲卽時拘報。」

而其事理之範圍，按檄文所載：

「游手者教令勤事生業，停柩者催助出殯郊原。生女當存撫養，長大隨分字人，使婢，計年二十，毋愆期卽爲遣嫁，倘有不遵，該保甲鄉佑隨時據實舉報究治。再每甲十戶之中，貧富不同，或係上上上中上下之戶，或係中上中中中下之戶，或係下上下中下下之戶，分爲九則，秉公確報于門牌戶名之下，俱詳明衣食豐歉之數，以憑查奪，其鋪內紳衿，勸令舉行社倉，以爲小民表率，各鋪俱有所蓄，卽遇饑饉，亦可恃以無恐。且將鋪內人等，或躬行孝悌，

或和睦閭里，或周濟孤寡，行善事幾件；或武斷鄉曲，或包攬詞訟，或酗酒賭博，行惡事幾件。一一據實塡註牌內，以憑勸懲，如有外出者，于牌內塡明因何事故，前往某處，回日註明於某日回家，倘敢抗玩容隱，不據實塡註，立將該鋪保甲一體治罪。至僧寺尼庵道觀務與民戶一體編入甲內，給牌開明尼僧道士若干人。」

此種辦法，固不僅限于狹義之防盜竊而已。保甲與鄉約之精神相合，益資明證。又籍册紙張等費，張氏限令由縣自爲捐備，勿許擾民，刑禁尤嚴。觀檄文末稱：

「其籍册紙張，書寫工費，各該縣自爲捐備，不得私派鋪民，如有經管胥吏，串通保甲，科斂鋪民分釐者，或被告發，官則飛章參處，役則立斃杖下，愼之！」

其雷厲風行之梗概，已可想見矣！

（四）徐文弼之保甲論

徐氏對保甲法之原理固甚信賴，其以爲不顯實效者，蓋以行之者不得其體要。其議變設卡房制有云：

「保甲之法，所以弭盜賊而除奸匪，法至善也。惟行之者不得其要，且視爲具文，則戶册門牌，止循故事而已！或欲實力稽查，又紛紛擾累，究無取效之實……今爲變通保甲之法，而設立守望卡房，無保甲之名，有保甲之實，去保甲之擾，而獲保甲之安。」

至卡房之如何組設實施，及推行政策之要義，已詳第十六章第二節中，不贅述。卡房之效益，據徐氏謂：

「曩於甲申荒後，行於本邑境內，宵小畏網潛蹤，域外匪流聞風裹足，時値制府差某營員查拿鄰封盜賊，擒

獲數賊，鞫問經由何地，失事何鄉？盜供云：由某鄉至某縣，竊取某處某贓，唯永川縣各處設立卡房，未敢入境，錄供申報督院通行檄知在案，此設卡之成效也。且每因公駐鄉，暮夜單騎遊巡，各處卡房星羅棋布，夜靜梆聲四起，村人寂然，私心頗自快慰。」

其收效如此，誠然所謂：「卡房之設，已行保甲之法於四鄉矣。」「無保甲之名，有保甲之實。」此徐氏變行保甲之策式也。

（五）楊錫紱之保甲論

楊氏於保甲施行效用上之認識，謂：

「平時足以消弭盜賊姦匪，稽核戶口，偶遇地方荒歉，查辦賑務，亦按籍可稽，不致臨時周章，乃安民之良法，爲政之要務。」

然其官粵時，施行之要旨則以「寬之以時日，予之以變通」爲原則。其如此者，誠以

「粵西僻處天末，民多猺獞，保甲一法，多未奉行，卽有行者，亦不過於城廂內外，聯造一册，有總戶之名，而無丁口細數，與不行等。」——語見楊氏奏請力行保甲疏。

至推行之法，楊氏於疏中，亦明剖精析，深得體要。其言曰：

「究其所以未行之由，大約以邊省地方，與中土異，不必繩之過急，苗猺狢獞，多不識字，僻處深山，畏見官長，一旦行之，恐致驚惶，紙筆牌板，不無所費，胥吏頭人，難絕需索，是以因循至今。」——語見同前

故又對此疑難，爲之痛下針砭：

「紙筆牌板，此州縣官當自捐備，原不宜派之於民，吏胥頭人，則全在官之約束，若昏憒州縣，毋論保甲，卽錢糧催徵，田地踏勘，詞訟勾擾，亦不能保其不科歛擾累，果約束有方，查察緊嚴，自必無需索擾累之事，此明而易見者。若苗猺土愚，雖與漢人微有不同，然其種類，多集族而居，一村一寨，原有村老寨老頭人等管束，其管束之頭人等，多習見官長，略識事體，亦有識字者，如泥定十戶一牌十牌一甲之法，誠不無隔礙，若因彼管束之舊例，寓我稽查之法，或先曉諭其明者，而次及其愚，或先行於其易，而次及其難，此在地方官神而明之；至邊地與中土不同，蓋謂文教禮義等事，漸染未深，或地方習俗相沿，積重難返，不便遽爲更張，非謂保甲之法，可以稽查盜賊匪類，周知戶口人丁，法良意美，亦不宜行於邊地也。」——語見同前

疑難既解，則行之甚易，觀其疏云：

「臣於今年開印後，出示明白通行曉諭，並飭令州縣各官，俱實力奉行，而責其成於知府。其城廂內外，及漢人村寨，則按成法編立，其土愚苗猺狑獞地方，則令各就本地情形，變通辦法，不必拘泥成法，亦不必責成旦夕，甯可一縣之中，有不能行之村寨，俟之徐徐勸導，而必不可仍前草率，混揑虛應故事，總期於事不撓，而民不擾。」

是保甲之力行，端在州縣內地與邊省，固無所軒輊，卽漢苗雜處之地，欲其行之裕餘，亦在乎人之如何因地制宜，因人制宜，因事制宜耳。

又其以保甲推行救荒，酌令戶口賑糧，令百姓抱門牌領賑，（按係當時平樂縣）杜絕歷來棣保頭人，冒借減短之

弊，更爲保甲推行無效之一驗。此楊氏行保甲之政論也。

## （六）胡澤潢之保甲論

胡氏於保甲之論，爲深能道及政治社會組織上之意義，其言云：

「竊思天下者，一州縣之所積也。各州縣理，而天下治矣。理戶口之法，莫善於保甲，然法久必怠，怠久必弊，弊極不遷，則怠者不振，使狃於成法而安之，託於空言而振之，不過督撫一牌，州縣一票，而事已畢矣。甚或愚民不得要領，必至惶惑，吏胥乘其惶惑，必至需索；是行法而滋事，又不若廢法之安民也。」——見乾隆二十二年陳奏保甲疏

故其對於變其弊而振其怠之政策，更有二大端在焉。

一曰分管統，

二曰實戶口，

何以言之，請論其詳，其言曰：

「所謂管統者，非牧與令乎？然牧令之所以殿最，大吏之所以攷覈者，在乎刑名錢穀，而保甲不與焉。賞罰之所不及，即視爲政治之所無關，名存而實亡者久矣。豈知戶口爲刑名所由興，錢穀所由出乎？臣請嗣後大臣察屬賢否，宜首重保甲，則責成專矣。夫責成專之，黜陟隨之，州縣官亦安得而辭之！惟是州縣之地，大者且數百里，小者亦不下百里，欲以一人之耳目周及四境，戶知其人，人知其數，難矣！況所委保甲長，又率市井無行之徒，疑之莫與任其事，信之或且生其姦，處難行之勢，而責以必行之效，效不可得，而以稟曠劾者，踵相接矣。臣以爲宜分任佐雜，

畫界以隸之，選置士人，分戶以屬之；法在十戶爲甲，設甲長，十甲爲比，設比長，長以未達之士；無士，以耆老爲之。五比爲聯，設聯長，長以在籍之官；無官，以未達之士爲之。五聯設專管官，以州縣之佐雜爲之。各甲有事，若殺傷盜賊類者，卽日以次申報。其他事之應報者，戶以本日告甲長，甲長以五日告比長，比長以十日告聯長，聯長月移專管官，每季申州縣官，州縣官以歲終彙申上司。州縣官歲一巡視，核虛實，攷勤惰，示勸懲，必徧所部。專管官以季，聯長以月，比長以旬，甲長以日，各巡所部，亦如之。其有上申下行，而逾期不申不行者，分別事之輕重，期之久暫罪之。應巡不巡者，罪亦如之。甲長比長聯長，及專管官，能化導者，以三年舉能職者以五年；於是甲長陞比長，比長陞聯長。大吏以其名上聞，無官者予官，有官者晉秩，專管官晉秩，亦如之。若溺職者奪其任，罹罪者論如法。其功與罪，甲長陞比長，比長陞聯長，聯長陞專管官，論定而申之州縣官，州縣官核實而申之上司官。如是以爲分，則事簡而易理，如是以爲合，則法密而不疏矣。顧或有慮者，計戶設官，則佐雜之員宜增，分戶設長，則代耗之祿宜給，綜而計之，費且無算，議者或以此難之！臣伏思增官給祿，其費有定，息事寧人，其省無窮。且周禮一書，其設官之制，大者少而小者多，以小者親民事，大者董其成而已。董成者得數賢大吏足矣，又安用此紛紛者爲。卽如各省守巡道及府佐貳，率多備員，無關輕重，苟酌其可省者而省之，而卽以所省爲所增，費略相當，固已轉無用爲有用矣。臣所謂分管統者，其要一也。」

「又所謂實戶口者，今天下戶口之數，由州縣而上之督撫，由督撫而上之戶部者，未嘗無籍，然不必皆實也。往代丁口有賦，隱漏有罰，故其數實。自丁粮攤入地畝，永不加賦，故其數不實。不實則增而不增，減而不減，戶非其

戶，丁非其丁，流亡者不知其去，逃匿者不知其來，役與而不知當役者何人，災至而不知當賑者何戶；臨事而事事且倍之，牧不知州，令不知縣，欲求稱職得乎？臣請每甲以十戶爲率，其有畸零者，均入各甲之內，各以遠近爲附甲，設一册，先書各戶口姓名年貌，次同居親族姓名年貌，次妻女姓氏年歲，奴僕姓氏年貌來歷，各書於册，其家之土著流寓，舊居新遷，及遷自某處，其人之有無田地屋產，何所執業，並詳焉。各戶每日如有生死婚嫁，產業賣買，遠路往返，親友過宿，人口增減，必以告其長。長各如期遞申，以達於州縣官，州縣官受而核之，編爲一書，中之大吏，就中又取無產有產者，別爲一書，又取有業無業者，別爲一書，藏之州縣。此三書者，率以歲巡。既編之後，增删修定，無漏無誤，如是則四境之遙，臚於几席。以之聽訟，而訟不受欺，以之任役，而役不濫及，以之弭盜，而盜無所容，以之查賑，而賑可立辦。書云：若網在綱，有條而不紊者，庶幾近之歟！臣所謂實口戶者，其要二也。」——語見陳奏保甲疏

此二要，不僅將一切之政治社會組織綱領提絜無遺，卽當時保甲推行之弊補苴之策，亦盡揭發無隱。顧此二要備舉，法乃大備，二要幷舉，法必有先。故胡氏又云：

「欲分管統，先實丁口，未實丁口，先宜詳煙戶。」

蓋其意以爲戶無數，不能設長；長無額，不能設官；官與長未設，則煙戶之數，可共查核者，又孰爲可任？故若

「將任之原設保甲長乎？不可也。否則州縣官自任之乎？不能也。」——借胡氏語

是則莫如

「爲牧令者，以禮延致各坊各鄉，一人之有望者爲之宜布德意，俾無瞻顧，然後從而任之，率百家任以一人，

令其册具戶數，親呈州縣。及計戶設甲長，計甲設比長，計比設聯長，計聯設專管官，行之以漸，鎮之以靜。」——借胡氏語

則吏無所藉手，民無所疑畏，變久弊之法，振久怠之習，而事集矣。此胡氏之政見也。

## 第四節　黃六鴻等之保甲論

### （一）黃六鴻之保甲論及其辦法

黃氏為極端崇信保甲制度之人。其對保甲法理本身之創立，重在以安擾為前提。其於保甲法制關係之施行，重在以得人與否為興廢。不廢其果，端求其因，此黃氏保甲論之基本觀念也。其言曰：

「夫保甲之安擾，視乎其法；保甲之興廢，視乎其人；法之不善，有擾而無安，人之不得，名存而實亡，謂保甲之無益於民也固宜。」

是其意，亦若曰，保甲法制無甚可訾議者，得人則政存，失人則政亡矣。故其於用人之問題，甚為注意，任免條文，亦頗周緻。不僅重其人選，而且重其為人，有清一代，殆以黃氏所論為最備。黃氏所行之法，其詳見福惠全書，光緒年間，日本奪我臺灣後，憤臺人結社密抗，乃師黃氏法意，發佈保甲條例，年餘臺亂悉平！黃氏保甲法之精審，如此可見。本書第一二三四等章，俱已散舉其精要，周咨互證，不難體會，本節僅就其政策上施行之大綱者言之，其要目如下：

1 欲保甲之實行有效，非保甲長之得人不可。

2 欲增進保甲之功能，非分任鄉長與保長之個別職責，則未可任其兼理。

3 欲保甲長之得人，宜隆禮優遇，先出自公舉，而後由官加任。

4 保甲長宜有一定選擇程序。須先選保，至於保正十家長，須於編甲之後始選。

5 集鎮村莊，宜建立柵門，築浚牆濠，由鎮集村長及莊頭專司其職，而與保正之責互相表裏協擧。

6 漁舟埠船，一例編甲，使居民行旅，皆相共安。

7 以賭博，娼妓，清界，救火，諸事之檢察協擧，均併入保甲施行之範圍。

8 期保甲之必行，行之必有效驗，尤在功罪明，賞罰信。

9 期保甲爲止盜之良策，尤須用以盜安盜，以生之法，易死之法。

凡此九者，僅述提要。觀此，即可悉其政策之採用爲如何耳。其尚有不克僅此一二語，可資提撕勾詮者，爲便於參考計，復摘錄原文若干則如次，是又在覽者審識而已！

「惟夫十家之姦宄盜逃，惟甲長是稽，百家之姦宄盜逃，惟保正是問，一鄉之姦宄盜逃，惟保長是綜，苟非其人，則十家之衆，不服其稽，百家之十甲長，不服其問，一鄉之保正，不服其綜，則雖姦宄盜逃日縱橫於十家百家一鄉之間，甯復有所忌憚邪？故欲保甲之實行有效，非保甲長等之得其人，未見其可也。」

「所謂保長者，邑分四鄉，鄉立一長，謂之保長。不曰鄉而曰保者，以鄉別有長，所以管攝錢穀諸事，而保長專司盜逃姦宄，不與乎其他者也。舊例以鄉長而兼保事，其責任不專，而才非所用，蓋鄉長取乎年高有德，而素行服

人者充之，保長取乎年力精健，才猷邁衆者充之，故所用不同，而責任亦異，未可兼理也。」

「所謂保正者，以之統率十甲長，並甲中伍壯，亦必擇其才力精健，才智過人者充之。」

「至於十家長，舊例卽以第十一家爲甲長，或十家輪充。夫甲長之設，蓋爲稽查十家之盜逃姦宄，非以備數而已。若專主之家，輪充之衆，類多愚頑老疾，鰥寡貧窘之人，將責之抱十家之牌，朝稽而夕詰邪？故必于十一家之內，擇其殷實老成有子弟者充之，非有故不更。蓋殷實老成，則廉隅自飭，指揮聽從，有子弟則助理得人，勿致誤事，而甲務可舉矣。」

「其選擇之法，先擇保長，而保正十家牌，須于編甲之後，始可遴選，宜先出選舉保長告示，……並待以破格優異之殊禮，各給鈐記。凡有公事，許得印封申送，使知責有所專，……禮有所加，……而品有自重。」

「至於編保之事，俱保長專任，而城廂約地，及鎭集村長莊頭，各爲兼理焉。其大鎭集大村莊等長，亦必擇殷實才能者爲之，仍著本村鎭人民公舉，其禮遇較保長稍殺，……其小莊頭不及百家者，雖亦本莊公舉，必俟有功之日，方行奬異，而先無所加禮焉。」

「保甲已編，而後擇十家之長，……著保甲協同鎭長莊頭，嚴加選舉年長精健，才智過人者報縣，俟親檢而用之，其見禮與花紅優免，鼓樂導出與村鎭長同。」

此爲其使任保甲長之方法，且使與村鎭集莊等長之責務相表裏，以謀協舉共事者也。又云：

「予輯保甲章程十八條，皆保甲中之所必講者，其首要在理得其人，得其人則事無不舉，其次在於功罪明，

賞罰信，而人無不樂用，戢盜所以安民，勸導所以厚俗，則獎善舉惡，烏容已也。」又云：

「凡人之恆情，莫不始勤而終倦，嚴先而懈後，必自始至終，無有息形，由先及後，不聞需擾，則庶幾其能久乎！」

此爲策保甲推行於永久，一般不易之理，從古論法治者，固未嘗不如是而云然。又云：

「至于賭博娼妓，清界救火，若于保甲無涉，然姦可藏，而姦不可詰，界可紊，而界則累人；火不禦，而火能耗物；何一非損吾百姓之事邪？鴻故并歸於保甲，而爲司牧者，惓惓致意焉。」

此又爲認保甲施行效能，於需日使用範圍之外，別可爲安民措物之良法，而爲司牧者之切宜垂意者也。又云：

「說者以北方地曠人稀，東南地狹人稠，謂保甲可行于北方，而不可行於東南。夫保甲按戶編甲，按村編保，初無論於地之廣狹也。若謂地狹人稠，則地非窵遠，愈覺近而易稽，人匪零星，益覺多而易守，又何東南之不可乎？意謂東南不可行者，其弊有二：東南賦稅繁重，州縣急于期會簿書，一切地方利弊，俱不暇計，以故盜逃賡罹參罰，亦付之無可如何，此因循之一弊。東南巨族大家，冠蓋相望，州縣每有興舉，凡不便於士紳者，輒倡爲議論，格而不行，此畏阻之弊二。有此二弊，保甲雖善，安有施設之日？」

此爲其闢伐保甲利北忌南之論，其銳志力行，毅然不撓之精神，亦於焉可覩。又其論村鎮建浚牆濠，與保甲推行協助之處，亦多所發明，而於建築修浚之法式，尤甚講求。其言曰：

「村鎮之有牆濠，所以防盜賊而固守禦，甚未可少也；然愚民狃於耽逸，憚於煩勞，往往防禦不設，卒致見侮于暴客，株累於逋逃，而後悔之莫及。……其鎮集村莊，無論大小，宜一切建立柵門，築浚牆濠，以及從事撥派瞭哨

巡更等事。」

「……其建柵之法，如北方鎭集各莊大街，皆有牛車出入，南方通衢鎭市，亦有輿蓋來往，其門務須高大，其安立門樓瞭台，視村鎭之方長斜窄大小，以爲多寡，總要四達俱見。其門外周遭留空道，可以通行，外設耳垣，可以護身，俱須建造堅固。」

「其挑濠之法，先相地勢，宜於高處，其濠宜上闊下狹，蓋上闊使人不能踰躍，下狹使人不能藏走也。濠中水宜流通，不可壅積，濠中所取之土，便可築牆，牆宜厚，不宜薄，高須一丈，基寬五尺，由漸而縮，至頂寬三尺。建角樓瞭台之處，尤須幇築土牆，構樓其上，以便出樓守禦。其設門之處，亦不留實道，宜造吊橋，有事則拽橋閉門，至爲嚴謹。」

此又於保甲組織上，具合理之形式而外；復爲進一步的爲實質上備守禦之工程。有淸一代，惟黃氏獨具眞知灼見，宜其保甲之推行，能收實效也。

（二）張惠言之保甲論及其策劃

張氏主行十家牌式，以簡要易行，發慮周密爲依歸。其對於廢除監督册報一擧，雖有三無益與七不可之論，然其興廢利弊，實以蠲戶費與杜滋擾二事，爲得失之主旨。觀其論保甲事例，嘗縷列各點，益見精審。其言曰：

「王文成十家牌法，所以不監督册報者，以其時强寇在邇，各有戒心，其勢固不須上監督册報也。今以無事之時，爲迂遠之備，愚夫見邇，豈肯盡心，且今州縣歲歲所行門牌戶册，即是文成遺法，其牌册固以十家爲聯，但少

挨查一牌耳，然今日之門牌，何曾有稽查之用，今增此一牌，不過以保長之責分之鄰里，其稽查與否，與不識門牌何異，此知其無益者一。」

「窩藏姦匪，鄰里不首，律有明科，然娼賊窩家，處處而有，鄰里爲株累者亦不少，然未嘗聞者，發之而不勝，則立受其禍，發之而幸勝，則徐受其害，故隱忍而不問也。今徒以一牌之文，編連曉諭，欲其檢察無隱，固已甚難。卽使檢察得實，告之官則干涉公庭，爲累不少，告之保長，則保長未必不徇庇，告之本鄉紳士，則彼不任其責，誰肯力爲主持。然則莫能以他日不可必之連坐，而博目前不可解之深怨也，決矣！此知其無益者二。」

「如其鄉里無事，此牌實爲具文，有之可也，無之亦可也。不幸一旦有事，倉卒之間，依牌集衆，十家之中，肯同力乎？其視紳士十家之一而已，無督率之素，能聽其指揮號召乎？然此有牌與無此牌，相去幾何？此知其無益者三。」

非特三無益，又有七不可。其言曰：

「將定十家門牌，必造烟戶清册？現在各鄉保長，已議照田起派。至於十家門牌，又必逐月領給，上司既有來文，州縣必須月報，州縣既行編審，書吏必責繳牌，是月有所費，歲有所糜，無册報之實，而有册報之費，其不可一。」

「編審一定，牌頭之名注在縣册。嗣後十家，倘有官事，保長必株連牌頭，貧民既苦追呼，富戶且將破產。是雖無故而爲官身，誰不畏懼，避鄉正甲長之累，而不顧牌頭之禍，其不可二。」

「牌文每月繳縣，無副册相鉤檢，脫有事故，發册檢查，吏胥舞文，可以銷毀抽改。其不可三。」

「事既造端而經制不定，他日有害事之官，更爲條例勒壓，奉行卽有不便，無從公議，其不可四。」——「或遇貪暴之吏因事造端，月責結册，日責循環，民間旣未有章程，胥役聽其需索，事無統計，誰則支之。是無監督册報之費，更甚於監督册報，其不可五。」

此外關於「六」「七」兩點，以無關宏旨，不俱錄。然審張氏之意，固尤以爲

「當今之急務，其要有二：一在蠲本戶之費，一在杜滋擾之源。此二者得矣，雖監督册報，不爲繁且難也。苟不得，雖監督册報，不可一日以行。」

故其辦法，則以

「勸課富室，使出財於公，主者掌之。領牌報册之費，則以此給。遇官事供億之費，則以此給。有此稟報，舟車飲食之費，則以此給。在牌家，惟責其檢察無隱，而不使出一錢，向之門牌錢，皆可免除。其有捕得姦宄者，又取於公以賞之，則民知有牌之利，而忘其勞矣。」又以

「甲長鄉正之名，近於爲官役。不若鄉設一局，以紳衿一人總理，士大夫數人輔之，謂之董事。牌頭無常人，輪日充當，謂之值牌。如此則牌頭之名，不達於官，董事爲民間所自舉，不爲官役，又皆紳士，可以接見官府，胥吏雖欲擾之，不可得矣。值牌有總理董事，爲之庇蔭，可以不畏强禦，知追呼所不及，可以不懼株連，則牌戶安矣。值牌日日所記，上之董事，董事核對而錄其副，上之總理，貯存於局，而原牌報官。十日一登，其事無幾，而又有保長爲之役，則董事亦可以不患勞矣。民間旣有副册，總理守之，以稽察一鄉，有事則與公牌相檢，胥吏雖欲爲奸，不可得矣。」——

——以上均見保甲事例書

茲數事者，皆名雖有別於保甲，實爲謀保甲制度之健全者也。故使無擾於民，而有濟於事功，無胥吏緣奸之便，而能具牌冊勾檢之用。但張氏此法，推其主意流弊所在，實爲奪官治於紳治，仍非進紳治於民治者也。故不免於保甲制度之外，別立類似保甲之變相制度，轉致誤解保甲之眞髓，斯亦足憾耳。

附張氏原擬保甲事例五款，以參證其辦法：

一儲公費　保甲之法，原爲保安富戶起見，一切冊報往來之費，旣不能取給公帑；若按戶科派，卽貧民不能不受其累。地方官宜勸各鄉殷實富戶捐貲輸公。卽於本鄉設局存貯，公議一人司其出入會計，以備領牌報冊，及修理案柵公事車馬之費，其有給賞亦出於此。收貯開銷，皆聽本鄉經營，地方官一切不問。

一專責成　舊例有鄉正甲長牌頭，次第檢統，然牌頭卽十家之一，責以領率，勢有不能；甲長按甲立人，所用旣多，轉或賢愚不等。今惟大鄉鎭立公局，局立總理一人，以本鄉紳衿素爲人所敬服者爲之酌其地之遠近，立董事數人，以本鄉有才德能辦事者爲之；皆聽本鄉公同議擧，地方官不得差派，又不得以保長充當；小村坊但立董事一人，附於大鄉鎭公局，十家共爲一牌，不論牌尾，每一家輪值稽查，五日更換，謂之值牌。每日日將入，值牌持本日縣印牌文，親赴各家稽察，有無事故，或有外出遠歸，或有親戚遠歇，一一塡註牌中各名下。十日彙送各董事，各董事各領每月副冊一本，每十日值牌送致牌文，逐一察核，塡註副冊。每月初三日，彙齊一月正牌副冊，送至公局，總理親自檢查。初五日令保長送縣，正牌存案，副冊鈐印貯本局，以備考對，毋許遺失。凡十家中有不孝不弟酗酒

打降窩娼窩賭淫邪偸盜者，同牌之家，告知董事總理，總理董事先行勸戒，果不可化誨，卽令保長報縣究治。如同牌知情不舉事發之日，十家同罪。如有來歷不明之人來往住宿，值牌之人必須盤詰，苟係可疑，卽告知董事總理，董事詳加察驗，果係姦匪，告總理，令保長報縣究辦。如値牌漫不經心，以致容藏匪類，事發之日，與窩賊之家同罪。其有査出姦匪，呈報得實者，總理董事給賞。誣告揑報者，以其罪反坐。董事隨時稽察各值牌，知其情惰，或有怠慢不遵約束者，告之總理，許卽送縣究處。總理稽察各董事，務期實心辦公，倘有怠玩及滋事者，卽公議更換，並議罰條以示懲警。爲總理者，亦不得曲徇己私，各矢至公，以爲鄉里表率。總理不稱職，許本鄉赴縣呈請另舉。

一杜滋擾　保甲之意，所以使民相保相受，乃是百姓自顧其家，自保鄉里，並非官爲督責。自來行之不善，官民相違，胥役滋擾，往往反以病民。今惟責成本鄉紳士，遵照條法，實力舉行，地方官止受紳士成報，時加勸導，不得令差役挨查。如有公事，止傳總理面議，其董事値牌，受法於總理。塡造烟戶淸册，編審十家門牌，卽令總理交董事，辦造底册，保長謄寫報縣，不得假手吏書。其底册送縣鈐印發貯公局，以便核對，毋許遺失。每日需用日報牌，亦聽各鄉公局照式印造，送縣鈐印，每月保長赴縣領一月牌，交與總理，分給董事，董事十日一給牌戶，領牌鈐印，地方官嚴飭胥吏毋許稽留。

一謹編審　編牌以十家爲常，或多少參差，附近合編，亦不拘一，務須街巷鄰近整齊，皆由董事編派，不問官民大小戶，一體均編總理董事保長，皆在其內，廟寺尼庵，亦與民家同例。輪日值牌，女戶單丁，不在派例。客店來往人雜，所關尤重，除一體編牌列十家稽查其本家夥伴外，另給日報牌簿，每日塡寫所住何人，何業何往，務須淸楚，

不許蒙混；此簿亦與十家日報牌例報局，以憑報縣，副册存局，連坐例幷同。乞丐無歸，易藏姦匪，每鄉令總理酌與公所歇宿，丐甲造册查點，日間任其行乞，夜間必歸一處歇宿，如有不歸歇宿，卽逐出鄉，不許容留，丐甲不察，有事連坐，每月朔日，各董事赴各家門首檢月內生死出入，卽於門牌上改註，仍於副册上註明，俟歲終另造清册，另注門牌。

一謹巡更　每街每巷，或百家或二百家爲率，處處設立寨柵，同柵之內，合力巡更，皆聽總理董事相地分派。

此皆張氏對施行保甲具體之意見與策劃也。

（三）宗稷辰之保甲論及其建議

宗氏所論，爲切中當時之弊，而有以矯正之，且爲本於乃父（名霈正）官華容零陵等縣之遺制，而加以申述，其咸豐元年請實行保甲疏首文云：

「竊臣伏見皇上命中外奉行保甲要政，各直省奏覆者，惟閩浙雲南。敬讀申諭諄諄，所以端治本於伍版者，至明且切，使上官選良有司，無地不得其人，無人不盡其心力，則此事可以必要其成，不致如向來年終一奏，沿爲具文。……臣自嘉慶年間，蒙稚之日，隨任讀書，時臣父原任湖南知縣，臣宗霈正於華容零陵等縣，力行保甲，見按戶親查，按牌標對，按簿攷稽，種種煩重，而隨地隨時旁參互證之處，極用周詳，華容牌册經兩年餘而始成，撫臣廣厚，且通飭各屬仿照行之，迨調任零陵，行之垂成，而以勞瘁沒於任所；迄今四十年，此中肯綮，臣知之甚悉，念之未敢忘也。」

卽此意也，因念當時保甲章程之法式已備，而行法之曲折變通，或未盡晰，故又疏列十條，以備採擇。

「一保甲宜久任州縣，爲之以收實效也，——四境之內，大者數十萬戶，小者數萬戶，必令家至戶說，非數年之功不能偏邊省地廣之區，尤難偏歷，設該牧令辦有規模，忽令調任他缺，抑或因差公出，數月輟功，署員無暇爲此，卽本員回任，已覺接續多疏，所以行保甲，必先得賢牧令，旣得賢牧令，便須使之久任，不可輕換，辦成之處，又須擇一好官接替，庶幾牌册皆實，民隱畢呈，而董戒漸摩，次第可以施布；然所貴乎良有司者，必須耐煩，耐勞，有威，有愛，其心體貼周至，惟恐費民錢粟，荒民功夫，使民不忍不從，不敢不從，於是行之有效。近日州縣，其劣者多事觀望，其實者亦懼處分，錢糧命盜不誤，已爲循分，而欲其一心力於保甲，探善政之源，非上司知人任人，盡去庸劣，請寬處分，省乃遷調，則所謂保甲者，仍恐徒飾其名，而莫課其實也。故重牧令之久任，實保甲之要端也。

一保甲未能限定時日，宜寬其期，以致實力也，——他政可以勒爲定限，督令一律完竣，獨保甲有所不可：曾見大吏辦義穀義學，不一年申報已齊，迨去任而所辦皆廢；可見責之太急，勢必人盡爲欺。欺飾者之整齊迅速，較實行者有百倍之易，上司喜其能事，受欺者多，轉病實力緩成爲無用，此在通都劇邑，尤坐此弊；儻有覆奏言催令早完，或保速成之員以爲式者，必爲草率從事，未嘗究心於此中甘苦者也。故期限之從容，乃保甲之實際也。

一保甲於塡寫時，宜加意覈對，以杜虛揑也——州縣於編保之初，先令鄉保單開各戶丁口生理，然後塡寫門牌，及編聯底册，與循環二簿；此時最須詳細覈對，蓋初塡一失其實，則此後全屬子虛，不可不愼也。至循環更換之時，須看其一保一甲中，往來增減，有無揑造，全在遇便抽查，非持之有恆，鮮克有濟；若該保該甲內，有非常之事，

原許隨簿密呈；善於辦保甲者，往往有匪必擒，不疾而速，如左輔之治巢縣，姚瑩之治龍溪，皆近人所傳誦；若初填任誣，復查罔據，雖欲稽查，將不知爲誰何。故期保甲之有實功，必飭查填之無錯謬也。

一保甲宜不拘時地，隨在稽覈，以致精詳也——州縣與民相親，在城則校士講書，收詞審案，日接保甲中人；往鄉則勸農催糧，勘山相驗，日履保甲中地，逢人詢其家口，與其鄰右，則牌册之譌者，可以悉更；隨地辨其族類，與其里居，則循環之僞者，可以立見。始而一隅爲所洞察，漸而四境靡弗眞知，由此而悍民遊民，非爲之民，時加密訪，不難爬梳而剔決之。革澆俗以此，銷亂萌亦以此。故求保甲之實效，尤在牧令之眞心也。

一保甲宜先籌經費，以杜擾累也——州縣辦理編查，鄉保多不知書寫，又未諳條款，必須紳士協導之，書吏分任之；然紳士書吏往鄉，同一不能枵腹，其飯食與刷印紙張筆墨，所費不少。牧令當先籌捐此款，不使董事及胥役官人到門，分文累及百姓；則必人人信從鼓舞，謂此事眞衞民而不以累民，可經久而不敝。故責保甲之所由成，必首問經費之所從出也。

一保丁宜酌用委員，以資襄助也——北省民少而壤地狹，則編保較易；南省民衆而政務煩，則編保殊難；若山陬僻境，一牧令之耳目可周，至於衝途大缺，日給不遑，則勢不得不借資寮屬，以分稽察。丞簿本少應辦公事，該道府愼選廉勤之員，以助州縣，或擇教職中通達事理，年力尚強者贊之，皆由牧令籌給薪水，如能辦有成効，酌予獎勵，儻稍有需索，不難參撤；如此，則不至地大者保甲轉虛，民衆者編查失實矣。故查保甲之始，有時非獨力所能爲，而攷保甲之成，要必得賢員而共理也。

一保甲宜先查巨族，再編小姓，以爲聯屬也——各省巨室，每以門牌爲編氓，小民所懸，多不從實書寫，有司忽於巨室而專查散處小姓，何能使之勤守望睦井里乎？臣聞江右閩粵，民多聚族而居，其族長鄉正，誠得端人爲之，一族中匪類有所不容，地方官勾攝人犯，常賴其協捕；是以祠譜修明之處，其人民皎然難欺，不特一方之民族，無可假冒，而一鄉之良莠無可掩藏；惟先勸導大戶，樂於遵從，而後推及單門，咸得稽覈。故欲於保甲皆眞確，必當視紳民無偏私也。

一保甲可與坊里幷稽，以杜欺隱也——凡民在城分坊巷，在鄉分都圖，各州縣舊設魚鱗册，實與保甲法相爲表裏。里黨確知其定在，則蒙混可絕於平時；人民習見其定名，則浮僞可杜於他日；遇有偏災歉歲，小蠲大恤，臨時無事周張，衙狐衿蠹無所施其伎倆；果使保甲魚鱗二册，皆秩然可考，州縣乃易治矣。故保甲之利一興，而坊里之弊亦盡去也。

一保甲能實行，而讀法之典，可偏舉也——從前各鄉鎮，皆設申明亭，教誡鄉民，近日亭多傾圮，惟有地方官選擇鄉約正副，宣讀聖諭廣訓一事，間有奉行者。臣憶嘉慶十六七年間，臣父知華容縣時，於力行保甲之中，即寓申明化導之意；遴一鄉中端正紳耆有人望者，爲約正副，加以禮聘，率之分教，歲時設宴，如鄉領禮，量其勤而獎之，三年不怠，許上官給扁獎勵。曾詳經撫臣廣厚，通飭各屬一體遵行。迨十八年以後，續有條陳定制，更爲詳備，然至今或行或不行。良以查保甲者不清，則眞邪未辨，而教化亦無由而興也。故臣以爲懸讀法之書，必先覈保甲之實也。

一保甲能實行，而兵食之足，可兼寓也——昔明臣王守仁巡南贛時，創行保甲，而民盡知兵，遂得痛除盜藪。又明臣劉宗周奏議，謂備禦自保甲法始；內分修練備儲爲四事，且寓社倉法於其間，皆得周官遺意。今楚粤皖豫川黔之交，徐兗蘇湖之界，在在有匪徒出沒，而患先見於廣西。及今於無事地方，淸編保甲，司牧得人，一面選其丁壯，時其粮糧，守望旣嫺，加以訓練，農隙調入城中合操，庶使良民隱然成爲勁旅，不但可以備禦本境，兼幷爲方州豫養急緩可恃之材，推行盡利，莫善於此。臣以爲得保甲之道，更可收團練社倉之益也。」

凡此十者，縷列精徵，詳究而實會之，保甲制度，思過半矣。

（四）陶元淳論保甲及其使用法

陶氏論保甲無全利，亦無全害；在上立法，須重法旨；在下行法，則重人治；行之者實行赴之，則有利無害。若文法以行，則有害無利。故其重人治之觀念，較法治爲深刻，其言曰：

「保甲之法，淸查戶口，稽察出入，此大利也。每鄉置循環簿，月朔報縣，而縣之官吏卽借文法以需索於鄉；終報郡，而郡之胥役卽借文法以需索於縣，則一害也。

弭盜之法，未發則先絕其萌芽，旣發則互爲救援，此大利也。發州縣之皂壯，而供役于郡，遠者千餘里，近者百餘里，久役則不堪，輪役則重困，則一害也。抽十三州縣之工食，以召募十三名之皂壯，而共緝一縣一村之盜賊，使十三人自備路糧，則工食不足以給費，使州縣供其日用，則里下必受其煩擾，使事主貲以飯食，是失盜之後再失盜也，此尤大害也。

至于編船給牌，如保甲之例，使姦宄不得竄入，洋貨有所稽攷，此大利也。月朔報縣，年終報郡，而上下皆借文法以需索，則一害也。

用以督催黎糧，彈壓猺洞，此大利也。州縣有司，借其力以營運香木，橫征苛派，騷擾黎人，則一害也。」——見陶氏條陳四敝議

按陶氏之論，語雖切要，僅對當時行於粵桂邊區者而言也。故所稱四害之中，亦有不爲各地所盡見：至其最視爲巨擾，胥吏易緣爲奸，且不切需要之法，則爲月朔報縣，年終報郡二事。然此不繫於法之弊，乃繫於人之弊，故認爲大害之一，尤未明審法理之旨。再關於編船給牌，於防止姦宄竄入之法外，復於洋貨有所稽考，此不僅爲大利，實爲保甲法運用途徑之別開生面。今日各地抵制仇貨，苟一倣此方式行之，吾知其必獲嘉果，不期檢查，不用設卡，來源自絕矣。如此，吾益信保甲法之宜速爲復興，且須有盡其所用之必要。

# 第二十一章 清人行保甲之政論與政策（中）

## 第一節 劉衡等之團保兼行論

### （一）劉衡之團保兼施及其方式

劉氏官巴縣知縣，以編聯保甲，與團練并行，頗著實效，故所論允當，切於實行。其實清代之保衛政策，已具有此兩方面，保甲之強性工作，即為團練；兼行之得其全體，單行之獲其一面耳。觀其所著庸吏微言一書，載有稟呈編聯保甲章程兼行團練一案，所云：

「……伏查保甲昉於周官，歷代行之，輒著成效。嘉慶十九年，欽奉特旨編查；惟時，卑職備員廣東，竊見各屬奉行保甲，絕少稽查之實，徒滋科派之煩，是以該處紳士齊民，視保甲為畏途，求免入册；其入册者，相率減漏戶口。推原其故，良由地方官疲於案牘，不能不假手書差；而一切工料飯食夫馬之資，無不費用，大約書役取給於約保，約保購之甲長，甲長索之牌頭，牌頭則斂之花戶，層層索費，在在需錢，而清册門牌，任意塡寫，以致村多漏戶，戶有漏丁，徒費民財，竟成廢紙，此外省有辦理不善之由，大率類此。此次卑職奉行保甲，一切手自親裁，毫不假手書吏。惟卑縣究有日行事件，勢不能日久居鄉，佐雜各有專責，亦未便遠離；卑職於奉札後，傳諭各衿耆公舉老成端重，衆

所信服之人，推爲保正，按甲分之大小分行段落，每保正一人，先給草册一本，二筆，一墨，并行給飯食錢文，令將所管段落，毋論山尖嶺角，將各戶丁口，查照所定編法章程，分別塡註，册內塡畢，呈驗查核無訛，然後塡給門牌，其牌頭甲長，聽保正舉報，卽時批准，絕不令書役干與。卑職仍不時輕騎前詣各鄉，及因公相驗履勘之便，隨意抽查；或於審理詞訟時，向兩造查詢，其有不符者，卽時更正；除將編聯之法恭繕呈覽外，卑職才識迂疎，所幸到此已及半年，民心頗能相信，所頒示諭，翕然樂從，看來保甲之法，可以必行，所得一切應行事宜，據管見所及，凡可以因地制宜，推廣良法，而承宣德意者，均當次第舉行。

再查團練之法，其弊在於打造軍器，私藏違禁刀械，行之不善，流弊原多；至於設鼓傳梆，互相守望，一有盜警，彼此救援，亦古者寓兵於農之遺意，如果襲其意，而力去其弊，似不妨與保甲相輔而行。卑職於到任之初，卽經出示勸民團練，現在業已舉行過半，未便中止，曾節次諄切示諭，止許置備木棍竹槍，仍送縣印烙，其一切刀械及制縛擅殺等弊，嚴行禁絕。蓋卑縣民情極爲安靜，惟界連七屬，山深路僻，外患宜防。

卑職至愚，以爲保甲可以靖本地之匪徒，而團練則可以捍外來之宵小，是以因地設施，不得不兼行團練，合併陳明。」

是團練與保甲，乃一事而非二事。至其興革之宜，施行之便，是在因地因時因人而用之而已。茲附錄劉氏在巴縣任內釐訂之保甲章程，及在廣東四會任內施行之團練章程原文於次，以佐參攷。

「甲、保甲章程

計開

一、巴邑三里各甲，俱經本縣選定保正。每保正一人，給予草册一本，二筆，一墨，令將所管地段，確切查明各戶姓名，作何生理，有無糧業，及戶內丁口若干，塡註於草册內，戶戶開列，不准遺漏一戶，戶內人人開列，不准遺漏一人。

謹查草册者，未用官印之册也；册之式凡三，一曰戶册，詳列一戶丁口生業，每一戶造册半紙；一曰牌册，以次挨列十戶內丁口之數，及遷移生死等事，每一牌造册一紙；一曰甲册，以次挨列十牌內丁口之數，每一甲造册半紙。各册之式，現俱刊發，爾等造册時，查照分別塡註。

一、編聯之法，每十戶爲一牌，牌內擇一人爲牌長，每十牌爲一甲，甲內擇一人爲甲長，均須年力精壯，明白端謹者，方可勝任；每十甲爲一保，設保正一人，或三四十甲，五六十甲，共爲一保，共設一保正亦可。

一、編聯之法，每牌十戶，若有零戶，數在三戶以內，則附於末牌之末；如數過三戶，則與末牌均分爲兩牌，每甲十牌，若有零牌，數在三牌以內，則附於末甲之末，如數過三牌，則與末甲均分爲兩甲。

一、該場該村，有僅只數戶，不滿十戶者，卽就本場本村編爲一牌；或僅只數牌，不滿十牌者，卽就本場本村編爲一甲。

一、城廂內外，及場鎮市集，毋論紳士兵丁百姓，及官員公館，逐戶編聯，塡註戶册。

謹查戶册之式凡三，一曰民戶之册，編紳士軍民各戶用之。一曰舖戶之册，編舖店及煤窰各廠，無家室者用之。如舖戶

有家室者，則仍用民戶册。一曰方外戶之册，爲菴觀寺院用之。各色之式，現俱刊發，爾等造册時，査照分別填註。

一、巴邑城市及各場鎭半係舖家，以一舖爲一戶，註明舖戶姓名，夥計幾人，其與居民雜處者，不拘居民舖戶，著於十戶中選一端謹之人爲牌長；如十戶俱係舖民，卽就戶中選一端謹之人爲牌長。

一、路旁小店腰店客店以一戶爲一店，菴觀寺院，以一處爲一戶，各列之附近之場市，或村落牌內。

一、巴邑除城廂及場市外，所有居民，俱係住處畸零，幷數里絕無鄰居者，應査明相隔最近之場市或最近之親族房主田鄰，附入牌內。

一、窮苦孤獨之民，及遊手無業之徒，往往數姓，或十數姓同居一院，藏垢納汚，在所不免，保甲正爲此輩而設：編聯時除同院而同姓同宗者，可並爲一戶外；若同院而俱異姓，及雖同姓而不同宗者，必須以一姓爲一戶，各填戶册，每戶半紙，於册尾上格塡寫此戶一院幾家字樣；但此等雜戶，頗難擇立牌長，編聯時仍應以一院爲一戶，査明房主在內居住，則以房主出名立戶，各房主不同居，則以有妻室或丁口最多者，出名立戶。

一、牌甲中有平日犯竊，及習過各色邪教，並一切作奸犯科，不安本分之徒，各牌衆多不敢與之同牌，或不屑與之爲伍；不知編聯保甲，正爲此輩而設，倘不編聯，使成漏戶，彼反置身牌外，特無稽査，肆無忌憚，又安用此保甲爲也。本縣爲爾牌衆作主，務卽一體編入牌中，不准一戶遺漏，准於册內該戶之上，蓋用自新二字戳記，以示區別，一二年內，能改過，則去之。

一、甲內各戶，如有搬去遷來者，牌長査明搬往何甲何牌，遷自何甲何牌，十日內告知甲長保正，於牌册內後

幅註明；每季，將搬去者門牌繳縣，遷來者，稟請補給。

一、甲內各戶，如有添生幼丁，及患病身故等事，牌長五日內告知甲長保正，各於牌冊內後幅註明。

一、煙戶既清，草冊造竣，保正將草冊送縣，本縣將草冊照式謄寫，登於正冊、各鈐以印，正冊有二，一曰循冊，一曰環冊，每保正先給循冊一分，每年臘月封印後，送縣換給環冊。

一、正冊既定，每戶給門牌一面，每牌長給十家牌一面，每甲長另給一牌，開列該甲長及十家牌長姓名，俱令各將牌實貼薄板之上，朝掛夕收，如有遺失，准告知保正里長，稟請補給。

一、甲內公事隨時具稟，往返奔馳，殊非所以優待之意；今給保正每人戳記一個，甲長則五人共給戳記一個，凡係保甲中公事，准用戳遣人代遞，稟詞不必親遞，若與保甲無干者，不准擅用，違者即係多事之徒，輕則訓斥，重則嚴究。

一、本縣因公下鄉，即携帶環冊，順道抽查；若公事稍暇，則示期分途查點，以便該保正甲長人等，齊集聽點；本縣一切夫馬飯食，俱係自備，斷不費爾一錢，吃爾一飯，倘有向爾索錢者，本縣大堂設有大鑼一面，准爾等鳴鑼喊稟。

一、此次編查保甲，一切紙筆印刷用費，俱係本縣捐辦，不要爾等花費一文；爾等繳送草冊，及領門牌，領循冊，併將來換領環冊，本縣俱在大堂親收親發，不假胥差之手，且隨到隨發，不須守候，倘有向爾索錢者，鳴鑼喊稟。

以上十七條，係本縣悉心酌議，簡便易行，務即遵照辦理，毋稍違延；並於各保甲，分講聖諭，解說告示，清查邪教，

偵緝要犯，以及弭盜施賑禁賭逐娼，與夫興水利，備災荒，建義倉，設義學，恤孤寡，育嬰孩等事，凡可以因地制宜，推廣良法，而承宣憲德，均當次第舉行，應俟保甲編成後，再行給發規條，勸諭各保，悉心辦理可也。

一、民戶　　係　　人年　　歲　　爲業妻　　氏

糧民　　里甲　　房係　　無業糧佃　　田土　　房

祖母　　氏年　　歲母　　氏　　年　　歲

弟　　年　　歲　　爲業婦　　氏　　侄　　年　　歲　　爲業媳　　氏

弟　　年　　歲　　爲業婦　　氏　　侄　　年　　歲　　爲業婦　　氏

弟　　年　　歲　　爲業婦　　氏　　侄　　年　　歲　　爲業婦　　氏

子　　年　　歲　　爲業媳　　氏　　子　　年　　歲　　爲業媳　　氏

子　　年　　歲　　爲業媳　　氏　　子　　年　　歲　　爲業媳　　氏

子　　年　　歲　　爲業媳　　氏　　子　　年　　歲　　爲業媳　　氏

孫　　年　　歲　　爲業媳　　氏

孫　　年　　歲　　爲業媳　　氏　　女　　口孫女　　口

孫　　年　　歲　　爲業媳　　氏

孫　　年　　歲　　爲業媳　　氏　　曾孫　　丁曾孫女　　口

孫　　年　　歲　　爲業媳　　氏　　親友

親友雇工

雇工

此戶共男　丁（內幼　丁）女　口（內幼　口）

巴縣　里　甲保正　甲長　牌長　第　甲　牌

道先六年　月　日　民戶冊

一、鋪戶　係　人年　歲　現開　鋪

招牌係　字號家住　里　甲保正

管下第　甲第　牌

合夥　係　人年　歲

合夥　係　人年　歲

掌櫃先生　係　人年　歲

小夥雇工　係　人年　歲

小夥雇工　係　人年　歲

小夥雇工　係　人年　歲

小夥雇工　係　人年　歲

小夥雇工　係　人年　歲

小夥雇工　係　人年　歲

此戶共男　丁

巴縣　里　甲保正　甲　牌長　第　甲　牌

道光六年　月　日　舖戶冊

一、方外戶

觀管家道係　人　年　歲

寺管家僧係　人　年　歲

庵管家尼係　人　年　歲

種民　里　甲　歲無種佃　田　地

徒衆　人　年　歲　徒衆　人　年　歲

徒衆　人　年　歲　徒衆　人　年　歲

徒衆　人　年　歲　徒衆　人　年　歲

徒衆　人　年　歲　徒衆　人　年　歲

徒衆　人　年　歲　徒衆　人　年　歲

徒衆　人　年　歲　徒衆　人　年　歲

雇工　人　年　歲　雇工　人　年　歲

雇工　人　年　歲　雇工　人　年　歲

此戶大小共　人雇工共　人

巴縣　里　甲保正　甲　牌長　第　甲　牌

道光六年　　月　　日

巴縣正堂加八級劉　　新編十家為一牌冊　　口

一戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口
二戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口
三戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口
四戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口
五戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口
六戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口
七戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口
八戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口
九戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口
十戶　男共　丁內幼　丁　女共　口內幼　口

里　　甲保正　　管下
甲長　　管下第　　甲
牌長　　管下第　　牌

零十一戶　男　共　丁　內幼　丁　女　共　口　內幼　口

零十二戶　男　共　丁　內幼　丁　女　共　口　內幼　口

零十三戶　男　共　丁　內幼　丁　女　共　口　內幼　口

以上　戶男大小共　丁　女大小共　口

搬去　第　戶　搬往保正　第　甲　牌去

遷來　第　戶　自保正　第　甲　牌移至

添生　第　戶　人生　第　戶　人生

丁口　第　戶　人生　第　戶　人生

病故　第　戶　人　第　戶　人

實在男大小共　丁女大小共　口

道光六年　月　日

巴縣正堂加八級劉　新編十牌爲一甲册

一牌男大小共　丁　女大小共　口牌長

二牌男大小共　丁　女大小共　口牌長

三牌男大小共　丁　女大小共　口牌長

四牌男大小共　丁　女大小共　口牌長

五牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
六牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
七牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
八牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
九牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
十牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
零十一牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
零十二牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
零十三牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
以上　牌　男共　丁女　口
右係　里　甲　保正　管下　甲長　第　甲
此係　里　甲　保正　管下　甲長　第　甲
一牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
二牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
三牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
四牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
五牌男大小共　丁　女大小共　口牌長

六牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
七牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
八牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
九牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
十牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
第十一牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
第十二牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
第十三牌男大小共　丁　女大小共　口牌長
以上　牌　男共　丁　女共　口
道光六年　月　日

## 乙、團練章程

計開

一、每村之中，或黨正，或保正，或公舉紳衿耆老二三人爲董事，先選派壯丁，限五日內自行造册。

一、大戶派出壯丁三四名，中戶二三名，小戶兩戶一名。

一、壯丁每人置備竹梆一個，火把二十個，防護刀棍長四尺以上者，各一件；各棍上刻寫某村，壯丁某姓名字

樑，不許置造違禁器械，如違重究。

一、各村附近總要路口及相離村莊較近之山徑河汊阨要處所，限十日內，建立望樓，（需土爲之，或以土爲磚，堆砌成樓亦可）以便瞭望；如係大村，及路徑分岐所在，建造二三座，中村一二座，小村一座。

一、建樓及置備各器具之工料，本村則按照大中小戶三等派捐，該董事自行辦理；若各村交界處所，則各村各戶公辦，均不許書役一人與聞。

一、壯丁，即係本村各戶農工執業之人，以本村之人，守護本村之地，所謂民自爲守，既不勞力，亦不費財，即古者寓兵於農之意也。不得雇用遊手無賴之人，如目下更夫之類，既費工食，又往往勾匪肆劫，非徒無益，而又害之。惟壯丁內實有貿易探親外出者，及紳衿耆老力不能持械者，許其選派雇工家丁，或雇倩本村年壯良民代替，仍報知董事註册。

一、望樓每座壯丁八名，至少亦須六名，夜間上樓支更巡邏，五日一換，輪流更替，以均勞逸，日則仍各執農工本業，不致曠廢。

一、望樓置備銅鑼一面，螺角一個；其各居民舖戶，每家各置銅鑼一面，如實係貧窮無力，則改用竹梆亦可。

一、遇有匪盜來村，即在望樓上鳴鑼吹角，其鑼以隨手連擊不斷爲號，本村各戶壯丁，立即鳴鑼接應，其鑼亦以隨手連擊不斷爲號，各壯丁明火持械，飛去救援。

一、遇有盜警之附近各望樓，各村各戶，一聞連擊不斷之鑼聲，立即鳴鑼接應，其鑼以連擊五聲爲號，各壯丁

明火持械，飛赴鑼聲連擊不斷處之村莊救援。

一、遇有盜警較遠之各望樓各村各戶，一聞五聲鑼響，立卽鳴鑼接應，其鑼以連擊五聲爲號，各壯丁明火持械，飛赴五聲鑼處，以次至鑼聲連擊不斷處之村莊救援。

一、壯丁擒獲夥盜一名，本縣賞銀二十兩；如盜匪拒捕，該壯丁登時格殺一名，亦賞銀五兩；如擒獲盜首，本縣賞銀五十兩，格殺亦賞銀二十兩；如有拿獲積案巨盜者，從優獎賞。

一、壯丁有懷挾私嫌，誣拿良民者，審實照誣良爲盜例嚴辦。

一、壯丁應聽董事稽查，如有抗違不遵及不在望樓支更值宿者，立提究處。

一、壯丁姓名年歲，董事造册一樣兩本，一存董事處，一送縣署，本縣立刻當堂鈐印過硃，分別給發存署，不須片刻守候。

以上十五條，經本縣通詳（督撫）兩大憲批准通行，旣不費財，又不勞力，並不許書差人等干與，實屬簡便易行，該紳耆務宜遵照辦理，限二十日內辦妥，本縣爲保護地方起見，爾等勉力爲之可也」。

（二）曾國藩之團練法

曾氏團練之主張，實含有「教與練」二義：編查民戶，使之相保，毋作非爲，團之之術也。抽集壯伍，使習武藝，且備戰守，練之之術也，故團乃靜的形式之保甲組織，練乃動的形式之保甲組織，觀其答文任吾書有云：

「……故國藩此次辦法，重在團，不重在練；團者，卽保甲之法也，淸查戶口，不許容留匪人，一言盡之矣。練則

必製器械，造旗幟，請教師，揀丁壯，或數日一會，或一月一會，又或厚築碉堡，聚立山寨，皆大有興舉，非多斂錢文不可……」

此曾氏對團練之觀念。而其行團練之步伐，所以重在先行編保，而次與部伍教練之法者，其故則以

「……方今百姓窮困，無生可謀，治之者當如養久病之嬰兒，攻補溫凉，皆難驟進，風寒飲食，動輒爲咎；故重在團，不重在練；抑且不遽重在團，而先重在辦土匪；我不能有利於民，但去其害民者而已！而害民之中，又擇其尤甚者，如尊書中所謂會匪頭目，搶案首犯，斬刈無赦，其餘可宥原者，皆行保釋，最爲得體、舍粵匪而求脅從，舍豺狼而問狐狸，此近來大不平之事也。」——見復文任吾書

又云：

「鄙意各鄉，但行保甲之法，團而不練；惟城廂則操練一二百人，以資勦辦土匪；待歲月稍久，民心信從，然後層層引入，庶費不多，而事易集耳。」

故曾氏舉辦團練，有一定之步驟。節節推進，收效遂大；勦平粵亂，最得團練之力；然其平生又以團練不易舉。惟其能知之，故能行之，明辨熟審於衷，故行之也亦愼篤，其言曰：

「團練之事，極不易言，鄉里編戶，民窮財盡，重以十室九饑，與之言斂費以舉團事，則情不能感，說不能動，威勢不能劫，彼誠朝不保夕，無錢可捐，而又見夫經手者之不免染指，則益含怨而不肯從事……」

是則團練一舉，又豈率意行之者哉。今日之倡辦保衛團，乃致虐民苛稅者，觀此，當知所以審時察勢，衡其緩急

之差而行之之義。

### （三）朱孫詒之團練說

朱氏團練之主張，實基於（1）以人制之，（2）以地限之，（3）以官總之，（4）以民團之四大觀點，此四者推其原理，實亦本於保甲之組織，朱氏謂之爲「是兼行保甲」，我則謂之爲「是力行保甲」耳，其答客問篇云：

「咸豐八年戊午七月，客有謂於余曰，粵自莠民倡亂，十有餘年，其始未嘗略地攻城，迨洪楊諸逆，占踞永安後，雖棄城北竄而相繼而起者踵相接也；近今幾載，失陷城池，難以枚舉，今水陸之師，克復數郡，中丞勞公，奏調吾子總司善後，將以何者爲先？

余曰：團練。

客曰：僕在此有年矣，且悉民間疾苦，困於賊者難堪，困於團練者亦甚；借團練以科斂錢穀者無論，已有名爲團總，而實通賊者；不惟鄉閭仰其鼻息，以圖保身家，即地方官亦聽其指揮，以苟全性命；有藉充團總而大獲重利者，其始將微物以餌地方官，其後遂挾制地方官以魚肉鄉民，甚至自相雄長，生事忿爭；又或率其黨羽，公然爲盜；種種流弊，莫可名言，吾子千餘里啣命而來，而但言團練，何也？

余曰：此皆未嘗經官辦理，亦辦理不得其人之故也！

客曰：苟得其人，當講求吏治，何專言團練也？余曰：今日之廣西、任團練，固不能致治，廢團練，亦無以已亂，吏治

應以團練爲先也。

客曰：何以言之？

余曰，詒自五月抵粵，居會垣者已旬餘，駐柳郡者倏兩月，所見所聞，與吾子之言大約相同，然各府州縣，莫不有團，賊來或順從，或驚走，毫無所用；賊去或科派，或欺凌擾害不堪；此等情形，豈能致治？若竟廢之，則械器山積，手所便攜，猜黠習成，目所慣覩，不逞盈郊，逋逃遍野，兵不可恃，勇難長養，此等情形，豈能已亂？惟有遴選人材，實行團練，竭力整頓，仍不外因勢利導，用心督率，要必使若網在綱。無團練者，使之有團練，以便稽查；有團練者使之就範圍，而歸約束；但團練之患率有五等：一患經費難以持久，二患恃衆恐其橫行，三患有事未必可靠，四患官民難免紛擾，五患伏莽未能悉除；蓋團練固資經費，今團練無薪水，團丁無口糧，則經費無難持久矣。恃衆橫行，容或有之，今每縣團總，不過數人，團長十餘人，團正數十人，彙立百長什長使其遞相管束（以人制之）分路管領，（以地限之）且悉聽地方官指使，（團總聽命於官是官總其權也）可操縱自如也，無慮其橫行矣。有事難靠，匪惟團總，恐難靠而遂不行，是因噎廢食也！

今凡城市有店鋪之處，暨殷實之家，令湊資練勇，賊來練勇當先，團勇幫助；一方有警，悉調各城市之勇，聚於一處，分途防勦，久之，不獨團勇可靠，即團勇皆成勁旅矣。官民紛擾，乃辦者不得其法，今畎畝不曠其工作，室家不罄其蓋藏，官惟勤於督責，民自樂於聽從，行所無事，何紛擾之有。伏莽不除，最足爲患，今三人會團，必令稽查匪類窩家，是彙行保甲也，外匪固不能來，內匪亦奚由匿，何伏莽之有？無此五患，間以暇時，校其技藝，齊其隊伍，逐層

（團總團長團正伯長什長）訓誨，使之輯然和睦，有勇知方，行見民與民（鄰近莊村）相聯絡，而友助可期也。民與官（鄰封州縣）通呼吸，而應援足恃也。豈惟盜賊不生，亦且禮讓可復，而吏治民風，駸駸乎日上矣！團練顧不重乎！今所定團練條規，皆力袪團練之弊，而實收團練之效者，子曷不詳閱之！

客乃再三紬繹，反復思量，不覺勃然而興曰；有是哉！吾子之所言團練，如是之詳且善也！……不意初來嶺嶠，獨能洞悉利弊，而嚴密其法，以簡易其行也！由是觀之，非團練斷無以已亂，且非若吾子所言之團練，亦必不能以戢干戈而奠安黎庶也。

客既知其然也，爰書其說，以告閩省各府州縣之舉行團練者。」

此皆可見其所舉團練，能袪除隱弊，而收實效之精神；惜團練章程，今不可見，無由審知彼嚴密其法，而簡易其行也！試證之所稱立團總，團長，團正，百長，什長，使之相遞管束，即「以人制之」之術也。而團總長正，及百十之長，又以分路管領，此「以地限之」之術也。又悉歸地方官指使，使團總聽命於官，是官總其權，而紳董其事，此「以官總之」之術也。人民既團且練，使之有勇知方，民與民相聯，鄰近村莊，友助可期，而封鄰州縣，民與官亦相通呼吸，應援足恃，此「以民團之」之術也。備此四術，「非團練斷無以已亂」之言，朱氏誠先得我心。

（四）周金章之團保法及其規章

周氏以團練與保甲相為表裏，保甲就，團練亦成；光緒十年，其督辦順天畿東團練保甲，列示條規頗為詳異，通飭編查保甲示云：

「查團練與保甲，相爲表裏，保甲旣就，卽團練亦成；自來除暴安良之法，莫善於此；畿東各州縣，逼近海濱，現値敵氛未靖，河凍將開，雖各海口防守已嚴，無慮敵舟闖入，但當風鶴訛傳，難保無游勇奸民乘機竊發；凡爾各邑紳民，亟應編保甲以成團練，內以保自己身家，卽上以慰九重宵旰。

今與紳民約：無論在城在鄉，除家無長丁者不計外，戶出一人，人備一械，每十戶爲一牌，設牌首一人，藍旗一，鑼一，燈一。十牌爲一甲，設甲長一人，白旗一，鑼一，燈一。十甲爲一團，設團總副總各一人，紅旗二，鑼二，燈二。無事則晝夜邏察，嚴絕窩藏匪類之家；有警則遠近同心，聯爲衆志成城之勢；一處鳴鑼，萬家接應，有盜必獲，有匪必除，如是則甲保就，而團練亦成，可以助官軍之威，可以懾敵人之胆，而仍是爲爾紳民各保身家；其鄉殷實之戶，只須酌量捐資，在本團內添製槍械銅鑼，爲數無幾，此外並不另有苛派，強令爲難，又何憚而不爲耶？爲此示諭爾紳民人等一體知悉，自示之後，果能實心實力，將保甲團練，迅速辦成，旗械一律整齊，技藝各皆嫻熟，歷久罔懈，愈練愈精除由本道於巡閱時，酌發犒賞外，更當詳請大憲分別賞給匾額功牌；其尤爲出力，功績卓著者，並請從優奏獎，決不沒其勤勞。倘敢此推彼諉，日久無成，或陽奉陰違，虛應故事，甚或違抗長官，欺壓鄉鄰，本道惟有執法從事，分別懲究，決不姑寬，……特示。」

是其合保甲團練爲一體，不僅在理論上可通，而實際組織，已具體化矣。觀右述「戶出一人，人出一械，」此實爲列甲之法，「每十戶爲一牌，設牌首一人，十牌爲一甲，設甲長一人，」此實爲編保之法。「十甲爲一團，設團總副各一人，」此又實爲團而且練之法。故保甲就而團練成，亦卽曾國藩所主張先團而後練之意，不斤斤於部伍集練，

而鄉里皆爲可用之兵也。

再附開規條原文於次，以實前說。

「一、團總副總甲長由地方官給諭，須擇素行端正身家殷實者爲之，牌首由團總等派定開單，送官備案。

一、城鄉各團，皆用千字文編列字號，各從宇宙日月字編起。

一、團總副總用三角紅旗，寬闊七尺，前書某州縣某城鄉某字團，中大書團總或副總姓氏，甲長用白旗，寬闊六尺，牌首藍旗，寬闊五尺，書明某州縣某城鄉某字團第幾甲第幾牌某姓字樣。

一、黑夜有警，各舉竹絲高燈，用長竿懸掛，團總副總之燈，圍圓五尺，甲長四尺，牌首三尺，兩面皆大書某姓字樣。

一、各牌有缺少銅鑼者，由本團內較富之戶捐給，旗燈須費無幾，器械不拘何式，應歸各牌自行公製，如富戶能捐備火槍歸公者，分別多少記獎。

一、各牌內互相查察，不准窩留匪類，徇隱者連坐，誣陷者即以所誣之罪罪之。

一、各牌內盤獲奸匪，交由團總副總問確送官，不准擅加刑戮。

一、僧道寺院，及寄籍之戶，一律編入保甲。

一、飯店客寓，各立專簿，按日將歇寓各客姓名籍貫年貌行業，登註明白，就近送團總或副總甲長處查核；該處團總等，隨即親往點驗，果與簿載相符，在本客名下，加戳准留；如有身帶兇器，形跡可疑，幷無識照保人者，即時，

屏逐；仍於簿內註明；每屆月終，將簿送官備查。

一、地方官將團總副總甲長諭定後，即責成分查戶口，造册送署；該地方官即日親詣復查，一面刊刷十家牌，填註蓋印，發各牌首門口懸掛，一切胥役人等，不准向各戶索取分文，如違立提嚴究。

一、團練操演，每月由團總副總甲長各看一次，牌首須朝夕訓練，不限日期。

一、團總副總甲長牌首人等，由官諭定後，限五日內，將旗械鑼燈，一律備齊，呈請地方官，稟請本道巡閱。」

## 第二節　佟國器等之諸種保甲法

### (一)佟國器之鄉甲法

佟氏極崇信明代之鄉甲制，認為弭盜有術，緝盜有方，審盜有法；而清盜之源，勸善莫如鄉約，弭盜莫如保甲，其疏陳弭盜條約九款，其一曰：

「……保甲實行，則事理民安；虛行則事煩民擾；夫盜豈能不與人同里而居，朝夕相見乎？彼生理經營，里人有不知者乎？所與交遊姓名面貌，里人有不識者乎？縱在孤村，豈無親戚族黨往來乎？其來踪去跡，居停主人有不熟悉者乎？若以鄉甲之法，實在舉行，如有一人為盜，則闔約舉發；如有一人非盜而被盜誣扳，則闔約保救；惟鄉甲廢，而盜賊敢于公行；鄉甲廢，而盜賊始有淵藪；鄉甲廢，而被刦無聲援；鄉甲廢，而盜賊無舉首；鄉甲廢，而被盜扳誣不敢保救，此盜風所由日熾也。」

是以鄉甲之法，能嚴厲以行，則姦宄無處容身，天下不憂不治矣！又其餘八款，亦多精闢獨到之見解；茲亦錄附于后，以佐參閱。

「一、察爲盜之人——凡不農不商不工不傭，無恆業之人，與盜近矣；不事生計，恣意賭博，與盜更近矣；迨其爲盜，形狀自異，出入無時，潛去潛歸，一也。往來多面生可疑之人，二也。常有贏餘，費用不經，三也。此皆民間之盜，最易覺察者也。邇來爲盜，多是逃兵，冒營伍之裝飾，無將領之鈐束，地方不敢問，捕役不能詰，惟有鄉保法嚴，流寓必稽，則此輩無所容身矣。甚至現在食糧之兵，亦有爲盜者，傳聞各處禁城居民，往往被刼，非本弁故縱，豈能猖獗至此；臣以爲事發之日，該管將領，應按軍法處斬。

一、嚴藏盜之地——除深山大澤，綠林嘯聚外，其欲刦掠城市人家，若非往來窺探，路徑習熟，豈能突然而來；是以娼家酒樓旅店開場賭博之處，皆爲盜賊淵藪，庵觀寺院次之；誠能信賞必罰，勒令捕人不時譏察，非但得本地之盜已也，四方大盜俱無所容矣。

一、緝窩盜之家——世無窩主，則盜賊何處潛蹤；盜之去來無常，而窩之居處有定，盜之踪跡猶秘，而窩之舉動甚彰；凡被竊之處，其盜之窩家，近不出五里，遠至十里二十里止矣。有強盜行刼，勢難遠涉，一恐腹饑力盡，二恐天明追捕，豈有刼掠良久，分贓擾攘之後，自二十里外而來，復二十里外而去乎？凡盜發後，密訪附近地方，情形可疑之家，未有不得盜者，此就被竊處言也。又有久慣窩盜，四出行刼，仍串通本地之窩爲線索者，此鄉甲之法不行故也。合應著爲法令，獲得其實者，一窩准十盜之賞，凡本州縣窩主，在別州縣事發者，即就窩主所在，印官以昏庸

參革。

一、釐審盜之弊——凡獲一盜，未有不令供招夥黨，初獲之時，神魂無主，情實易露；亦有狡黠之徒，故將睚眦之讐，誣扳數人，以脫嚴刑；問官不知，即有落筆附卷之害；據彼口說，信筆填寫，此單一經粘卷，凡有姓名者，即爲盜案中人，縱得辯清身家，已不可問矣！故爲問官者，必細心辨其聲口，察其情狀，蓋眞僞之情，辭色自別，虛揑之語，辨問則窮；我多方以辨之，則掩護之術，不及卒備；我隔別以訊之，則無備之語，不及會同；如果情節眞正無疑，此單方可附卷；若是覆詧差謬，其中必有讎扳，玉石不分，最爲大害，故審盜有司，切不得以參差供單，草率附卷也。

一、剔審贓之弊——盜以贓獲主罪爲定案，然而執贓論盜，往往失眞；臣每見一招之中，盜數多者嘗二三十人，某人分某物，一一分明，種種招出，未嘗不嘆鞫獄之膠柱也。今有雜物數拾，以二十人分之，數日後問所分物，各自言其所分，能不爽矣，以一人而言十數人之所分，能一一不爽乎？況盜皆烏合之衆，當昏夜之時，作倉皇之事，能以一人備記某人分某物乎？此皆沿習敍招格套，而不近情理者也。究所分贓，嘗云花費無存；夫以眞贓花費，而無憑坐盜，誰不曰花費存耶！凡盜情未確者，則當審其贓歸何處，賣與何人；若夫盜情旣確，則不必待贓以定獄；律稱但得財者斬，謂一人得財，則同行者皆斬，故又稱同行而不分贓，分贓而不同行，皆斬也。今定獄必拘于贓，則眞盜以無贓得脫者多矣。

一、嚴捕盜之法——除負固連營者，應官勦除外，凡往來刦掠，出沒無時者，惟責成于捕役；蓋盜賊原捕役之供戶，捕役卽盜賊之窩主也；若信賞必罰，法嚴令明，未有不得盜者。又盜之動靜，惟同夥知之，當懸重賞，云盜夥之

中，有能出首渠魁及黨與引領兵役剿捕者，除免本罪外，仍論功擢用，則盜黨人人自疑而有解散之勢矣。

一、愼緝盜之票——凡緝拿餘黨，不可不塡明住址年貌；若糊塗混開姓名，則處處可設牢籠，家家可施嚇詐矣！凡審供餘盜時，先要訊明某人年歲若干，身長身短，有鬚無鬚，面白面黑，住于某處，一一開註票上，庶無影射嚇詐之弊；臣見有事關叛逆重案，隔省關提者，並不開註籍貫年貌，止列姓名，以致逐縣搜查，各里取結，天下同名同姓之人甚多，其爲詐索何可勝計；伏乞天語申飭各直省內凡有事關叛盜二案，關提人犯者，必須註籍貫年貌，一一明確，如無籍貫年貌，不許行提。

一、申首盜之令——凡盜賊自首，原准免罪，若大功以上親，及同居親屬，雖無服者，出首與自首同，亦准免罪；此律愚民不曉；故父兄明知子弟爲盜，而溺于情愛，遂至隱瞞；凡爲盜一二次者，父兄知之；一二月者，鄉鄰知之；鄉首盜，其實甚難，蓋官司捕一眞盜，或贓有可疑，嘗十數駁未已，良善之民，出身首盜，東奔西走，妨工費錢，萬一審不成獄，不惟自坐虛枉，且致羣盜報復，身命俱喪，以離事責之小民，似非情矣！惟鄉甲法行，責成甚嚴，則人畏法而不畏盜，盜亦懼法而不懼人矣；以後審實初盜，其父兄應連坐，審實久盜，其鄉鄰應重處。」

（二）邱仰文之里甲法

邱氏論四川嘓嚕之害，皆起於窩，有利其分潤餘財者而窩之，有畏其勢強力暴者而窩之，有不便却逐，因緣姦拐鬥殺者而窩之，有因前此同夥，既有挾制者而窩之；究詰之法，當在就地清釐，以地方之人，制地方之亂，以地方之力，除地方之禍，故其所論，至爲詳盡。

首必清嚴里甲——里甲清嚴，自駐足無所；顧欲清里甲，非先選保牌不可；川省五方雜處，率多流寓，往往皆有田產者，尙移此去彼，今以朝東暮西之人任充甲役，授以稽查之責，按册則有，查甲則無，有名無實，焉能收效？故保正牌頭，必選老幹有田業妻室者充之，得人任事，久住其地，各戶門牌，諭令移去者繳除，新增者註册，此爲第一要着。

其次則必嚴約束——約束之法，值日爲切；事無專責，彼此觀望，有事則推諉卸罪；是在的確指名，分日稽查，以專責成，某場共幾保，某保共幾牌，計保牌共若干人，某日應某牌值日，發以印簿，行以硃戳，俾輪流分查，某值日則戳簿俱傳至某保甲家，有無盜匪，一一登註明白，立時舉首，自甲而乙，週而復始，一切巡查，概不累及花名，但責保牌月底一繳一換，既不繁苛，亦不擾民；場鎮大者，一人值日，耳目難遇，則分上中下以界之，察查如前法，如是者責任專而約束嚴矣。

其次則必勤巡視——巡視之法，躬親爲要，簽差下鄉，嘓嚕之外，多一差擾而已！捕官職微，彈壓爲難，度地相機，法難執一；其大要總在印官身任地方，必躬必親，擇場分最大，離縣最遠，或他縣界連嘓嚕，最易出沒往來者，如定邑地接川北之烈面溪走馬場新場等處是也；除因事帶巡外，仍每月減裝輕騎，親臨其地，呈明約束，剴切而開導之，庶該地保牌，束於鎮撫，弊竇潛消，始而法令嚴明，久而情義浹洽矣。

其次則必信賞罰——空言無補，數聽易玩，某場某甲有窩匪，必問及保牌，問及鄰右，盡力根究，連坐不貸；某場某甲保牌不首，別經察出，或花戶舉首，必立提嚴處，置數月甯謐，則慰勞獎藉，極口稱道，親給花紅以激勵之，俾

無後懈，於是紅黑錢各類，及窩留各情，盡得詢知；除荒山孤店，並非往來大道，既無益於行旅，徒有害地方；當卽毀其坊巢，寬其既往，諭另尋生業，拔盡根株外，其嘓嚕之結隊橫行，盤踞酒肆，迫脅良民者，則於通縣場鎮，挨門逐戶，各爲置一大棍，大書專打拒捕嘓嚕匪類字於上，立於門首，俾鳴鑼爲號，齊力擒解，既就拘執，不得擅毆，縱未必果聞風遠遁，其停留犯案，則差稀矣。

邱氏所論，多爲對川省而言，其細情末節，亦宜兼施於他省；蓋其以保甲制禍亂，安地方，其義則一也。又其對嘓嚕之策，以勸懲保牌爲戢匪抽薪之計，以設役爲濟牌保之用，再論嘓嚕狀云：

「嘓嚕者，匪類之總名也；保甲者，治世之綱……保甲立則嘓嚕清，嘓嚕清則保甲肅，地方形勢，劃然分明，如網在綱，如裘挈領維也；顧循其流而圖之，不如探其源而治之爲得也；揚湯而止其沸，不如釜底抽薪之省力也，川省五方糅雜，外來無籍流匪，大都必有土著姦民爲之窩，其土著亦卽外來流寓之久者，利其擄掠貲財，合夥盤踞出沒爲害；清甲無他，清窩而已，清窩之法，寄之保牌，懸之賞格，隆以禮貌，法誠至善；顧保牌有首者，有不首者，有利其分潤者，有側目而視，遠害不與爲仇讎者，其急公向上之心，多不勝自保身家之爲切；以官稽查，經歷所至，聞風暫避，事誠有之，所過一清則未也。是非確訪嚴拏，淨其巢穴不可。或某處報案，卽於某處覺察，細偵其窩線，或隨時隨地，遇老成人，卽向追其根底，訪察既的，一提到官，盡力根究本籍者責包管，流寓者立遞還，務盡本法而止，拏一處則清一處，拏數處則清數處，窩家畏法，嘓嚕紅黑各種，自托足無所，此釜底抽薪之說也。

更嚴策保牌，以勵其後而分其責，似勸懲爲有地矣。其訪之地，則首在場鎮，嘓嚕聚集，常於入烟輻輳，民居比

密之區，窩留者亦即在此；塞徼所謂客店，是其要害，冷落廟宇，往往足跡罕到；計一縣場鎮幾處，孰爲邊界，最易藏姦；孰爲腹裏，彼善於此；孰爲大場，四衝五達，匪徒所必經；孰爲小場，匿跡潛蹤，防察所易疎；何場客店最多，何店尙屬清白，何店最無畏忌，嚴拏訊處，懲一儆百，必然之理也。而知嘓嚕之情狀，路徑出入，藏匿寄頓者，惟捕役爲最悉，用捕役以治之，又百無一效，何也？嘓嚕一種，半係革捕。此縣犯案，投充彼縣，類與各捕聲息相通，因緣爲姦，官責之百，不如豢盜一人之利更多，嚴刑重賞，而絕少響應者，爲攻其同類也；是故星散之保牌，既遠而難親，鷹眼之猾役，亦狡而善變，是必擇有田業有妻室之人，明白老練強幹者，選充快壯各班；以本地之居民，察本地之姦良，引之左右，究其的實，其於某場某店某人多窩，所窩何人，或暫留或久住，類皆熟悉洞澈，即僉副捕役，俾躡其蹤，而出其不意，一有疎脫，惟捕役是問，此則與該地保牌相濟爲用，人不必多，事不必數，惟其當耳。」

故清甲爲清匪之源，清窩爲清甲之根，窩綫既清，則保牌成，嚴勸懲，益爲有力。

又按邱氏在定遠任內，嘗條議保甲九則，大要不外選保牌，嚴約束，信賞罰，勤巡視，清場鎮，察胥役等事，然其原理，實不出上述諸端，故從略。若夫菴觀寺院，定與齊民同其編聯，斯又與清代其他行保甲者，異其主張者矣。

（三）于成龍之鄉約保甲法及弭盜條約

于氏於鄉約保甲，嘗並行互重，且謂「設立鄉約，於每鄉慎選長老，鄉置亭屋，朔望講解聖諭，所以勸人爲善去惡也；至於查姦緝暴，出入守望，保甲之法，更多倚賴焉。」觀其意，是鄉約尤爲保甲推行之本質矣。

村約在當時弛廢之狀，于氏論之頗詳，亦能深察其隱患。

「凡有司勾攝人犯，差役不問原被告居址，輒至鄉約之家，管待酒飯；稍不如意，詬詈立至；且於朔望點卯之日，肆行淩虐，倘人犯未獲，卽帶鄉約；是差役之嚇詐鄉約，倍甚于原被二犯，甚之詞訟小事，必指鄉約爲佐證，投到聽審，與犯無異；且一事未結，復與一事，終朝候訊，遷延時日，無歸家之期；加之協拿人犯，淸理區保，手忙脚亂，無一甯晷，甚至賣典婢女，止應得鄉約一年。……凡爲鄉約者，所宜痛哭流涕也！言之可爲太息！當日給冠帶，待禮貌之優典何在？講解十六條，査姦戢暴之良法何在？一旦責以風化，彼鄉約曾未家居，何由而勸人爲善去惡？何由而諭人出入守望？名實不符，上下相蒙，頹靡至此，尙可言乎？因之年高有德，鄙爲奴隸，殷實富家，視爲畏途，或情或賄，百計營脫，而寡廉喪恥之窮棍，兜攬充役，串通衙捕，漁肉烟民，以編甲漏造爲生意，以投呈證佐爲活計，惟恐地方之不生事也，居民之不興訟也，差役之不來照顧也，府官之不呼喚也，事勢至此，尙可言乎！故報充鄉約，巡檢有常規，差役有常規，書辦有常規，此等銀兩，非出之烟戶而何？鄉約之苦，至此極矣！于是有半月之鄉約，一月之鄉約，有朋應幫貼之鄉約，眞如問徒擬軍，求脫離而不可得！更有良心喪盡之輩，報一名，賣一名，臨時必用陪點；上下交接，又有頂首，積弊錮習，不可救藥；欲端風化，靖地方，不同癡人說夢乎。」——見于氏愼選鄉約議

里老之尊嚴旣失，焉望其篤勵風氣，故于氏又擬定十項禁令，不許侵犯，其申諭云：

「爲此示諭地方人等知悉，自後於適中之地，立鄉約所亭屋，選年高有德者，擇吉迎送，給以衣頂，行二跪一揖禮，在鄉約所任事，朔望諭鄉民聽講十六條，此外……一不許票仰協拘人犯，二不許差役到家飯食，三不許原被告指爲證佐，四不許朔望點卯，五不許請立印簿，六不許差督編查烟甲，七不許買辦軍需，八不許人命盜案牽

連姓名，九不許投遞報呈，十不許紳衿把持」

有此十不許，鄉約之尊嚴始崇，而獎勸乃立，觀其示諭所云：

「凡人命盜案，勾攝人犯，惟保甲保長地方是問；惟爾鄉約，無事則勸化愚民，有事則密稟自封，用圖記牢釘，星夜飛遞；一年更換，地方平靖，訟獄不興者，年終給以稱法字匾；地方多盜，訟獄繁興者，年終書不稱職，用木刻條，釘于門首；或斂錢擾害，不法不公者，訪實，即時懲革。於縣前懸大木牌，書貪惡鄉約姓名於下，以示勸懲。」於以端風化，靖地方，庶幾近之。

至于保甲之制，于氏之論，前已謂與鄉約，可為表裏，茲復并列團練鄉勇，混為一談，其立論之動機，固未可判斷；但編保立團，抽丁練勇，以及立堡築垣，諸種工作上之聯系，蓋深具一貫之意義，實為清代保甲制度發展過程中之特質，如此益可證知，觀于氏之言曰：

「編查保甲，團練鄉勇之法，無事則稽察盜賊，以遏亂萌；有事則相機救援，防禦堵剿；不動支糧餉而兵足，不調撥官兵而賊除，兵農合為一家，戰守不分兩局，自古及今，消弭姦逆，安靖封疆，未有善於此者也。」

是誠得其竅要。但築垣立堡，何以與保甲有關？其相互使用之法，于氏申明保甲論，有云：

「若不揣事勢者，以修立垣堡，遂為聚眾；見製造器械，輒云謀叛；不知為叛之人，聚匿深山大澤，何嘗有一定之垣堡；私造利戟長矛，幾曾畏有司之禁約；惟善士民，守分奉法，堡無完墻，家無寸鐵，倏忽之間，盜賊突至，亦手空拳，東投西竄；賊能縱恣殘民，民無所恃拒賊，妻子為擄，牛種為掠，骨肉分離，室如懸磬，歸怨于上，相率為賊，田地日

荒，糧稅日減，其何以培國脈固根本邪？本府前奉督撫司道編查麻城三鄉區保甲册籍，委用堡長垣主。分派戶首烟甲，嚴取鄰居互結，責以守堡禁夜，總期地方盜息民安，向化樂業，正寓兵於農，以人治人之微意也。」

保甲與堡寨團練之制並舉，庶不致一方流爲驅殺僅存之組織，一方演爲好勇鬥狠之暴力集團，虛實兼顧，法莫善於茲。

又按于氏弭盜之法，一以保甲刑教，不事誅伐，其制法之旨亦可參證，附錄弭盜條約原文如左：

「弭盜條約。

照得直屬逃人盜賊，大爲民害，無論軍民紳士，或犯窩逃，或被盜刦，家業不保，甚至身命隨之，而地鄰人等，亦咸被其牽累。今欲爲爾等謀保護安全之計，莫如力行保甲。古人守望相助，出入相扶，良法美意，可則可傚，用是因時制宜，酌定條款，……開列於後。

一、十家立爲一甲，務選殷實老成，端正勤愼者，公擧爲甲長，報官，九家咸聽約束，違者稟官重究。

一、十家各開男婦姓名年貌，自祖父母及本身妻妾，至子孫婦女與同居叔侄親戚，幷婢僕等人口，作何生理，盡數開立門單，交與甲長，不許遺漏，以便認識稽查，違者重究。

一、九家民人，互相保結，內開某人作何生理，平日並無窩逃蓄盜，交結匪類，出入旗下，勾連生事，遊手賭飲，撒潑兇惡，結黨刁訟，起滅是非等項，如有此等事犯，某八家甘受連坐，所結是實。九家合具互結一張，交付甲長，以便編入甲內，如蒙混具結，地方官查出，九家各杖三十，枷號兩月，敢有違抗不遵入甲者，重究。

一、九家之中，平日有窩逃蓄盜，交結匪類，出入旗下，勾連生事者，八家不敢互結，許本人赴官自首，改過遷善咸與爲新，地方官另訂一冊，開列姓名，或他處舊案扳犯，許將本犯悔過首詞敍入，以開生路；或怙惡不悛，地方官執法究治；如力不能制者，立刻申報，以憑核參拏問，其餘遊手賭飲，撒潑兇惡，結黨刁訟，耗滅是非者，八家不肯互結，亦另訂一冊，開列姓名，不時稽查，違者重究。

一、甲長訂一甲簿，凡十家之內，有出行走者，即報明甲長，今往某處公幹，甲長註入簿內；回日仍報明甲長註冊，以便稽查；或恃惡不報，或詭秘不報，八家查明，即報甲長註簿，次早報官拏究；或八家通同隱諱不報，甲長查出，註簿報官，本家與來人審明口供，如來人清白，任其回去，本家仍以失報責二十板，各家責十板；如來人不端，即差役押解原籍地方官查收註簿，取收管于本處簿內註解收訖，本家責四十板，枷號三月，八家各責三十板，枷號兩月，違者重究。

一、十家之中，立有甲長，或不諳書寫，即請鄰右識字者登記；或甲長有事他往，即報明九家，公同註簿，將簿轉付甲內人收管登記，甲長回日，仍同九家將回轉情由註簿收回；如甲長家有親客來往，亦照九家例註簿，違者重究。

一、市鎮居民開店接客，須訂一簿，每晚客寓同行幾人，務查問客衆姓名，係何處人氏，來往何處，或何公幹生理，有無弓箭什物，或自備騾馬，或雇長脚，將騾馬毛色認明，或孤客步履，有無行李，盡數登記簿內，次早或去或住，報送甲長查閱，如有來歷慌張，語言恍惚，踪跡可疑，即密傳甲長保長窺伺去向，夜晚小心隄防，次日勿令早行，以

備不虞；如玩忽不記，他處失事，行查店家簿內未開者，從重治罪。

一、十家之中，有鄉紳兩榜貢監生員，不便與庶民同例編查；但直屬逃盜肆害，夜不安枕，白晝刦殺，幾無虛日，紳衿咸受荼毒，歷歷有案；該地方官酌議，或鄉紳立一册，文武兩榜各立一册，貢監生員各立一册，將家僕查數開列册內；邇來風俗頹靡，有以武舉而窩盜者，有以生員而為盜者，種種不法，已經數犯，似應武舉貢監生員，互相保結；武舉貢監責之縣官，文武生員責之教官；如生員抗不互結者，教官移縣轉詳，如武舉貢監抗不互結者，縣官申詳，一併查究；或武舉貢監生員居處隔遠，未悉素行，不便互保者，另列一册，如保鄉店，願編為莊村保甲者，聽其自便，此分別貴賤之法，以寓弭盜安良之意，法在必行，違者重究。

一、鄉村各有垣墻，此弭盜安良之善制也，日久削剝，多有倒壞，自今農隙，正宜同心協力，補葺壞垣，修理柵欄，各甲長公訂一簿，輪流派撥某日某人幾名，看守柵欄；某人幾名，值日查夜，登記簿內。或遇盜警，本村放礮鳴鐘擊鑼，大家救護；如堵禦不能入柵行刦者，巡夜同守柵欄人等，報明地方官，各賞紅布五尺；如已入柵欄，力能救護，不致失事者，巡夜守柵人等報官，各賞紅布一丈；如當場打死擒獲盜賊者，巡夜守柵人等，各賞紅布一疋；倘先事不能知覺，臨時不肯救援，以致盜賊入柵刦去財物，拷傷失主者，鄰佑併巡夜守柵人等，一併究治；敢隱諱不報者，十家以通賊論。

一、村莊居民，一甲以至數十甲，若無統屬，則呼應不靈，應設一保長，以統屬各甲；或村莊止有一甲，將附近村莊甲長，聯成一處，公舉一賢能保長，料理地方；各甲長花名，交付保長，保長將各甲合總報官，以憑稽察；凡遇鄰村

有事，保長聞鐘礮鑼聲，立刻傳礮，各村一齊放礮，保長卽率所管村莊甲長，一面分衆，各據要路堵截，一面率衆，直赴當場救援；或當場殺獲賊徒，或要路擒拏賊徒者，每名各賞銀五錢，甲長賞銀一兩，保長賞銀二兩；如保長聞鄰村放礮，不傳礮者，罪坐保長甲長聞保長放礮，不傳礮者，罪坐甲長；如甲長傳礮，甲內人丁，不赴援者，罪坐各家；如當場退縮，觀望不前，致賊逸脫者，罪坐保長，如分撥堵守要路，放脫走賊者，卽未受賊賄，甲長亦應治罪；法在必行，違者重究。

一、地方設立保甲長，協力守禦，不可無器械使用。查一村之中，須置礮一杆，鑼數面，各家成丁者，各備門棍一條，凡遇盜警，先放礮，以便保長會衆救援，兼以鐘鑼齊擊，則各家奮勇爭先；更查甲內，或有鳥鎗弓箭腰刀鐵尺長鎗鐵叉之家，開明報官，量留鳥鎗弓箭數件，地方官書押鐫刻於上，仍給本主，甲長同本主具領存案，不許攜帶別處行走，如有遺失，從重治罪，其餘盡收入官，照物給價；如有匿贓，甲長與八家首報，本家以通賊論；如甲長八家未經查出，被旁人首報，甲長與八家連坐，至刀尺鎗叉，概鐫本家姓名，當官驗明，登記簿內，以便稽察，違者重究。

一、地方人民，有在圈佔莊內居住旗房者，查明幾家，照例編入附近村民甲內；如有抗違不服者，查拘親屬，務獲正身，回取親屬保結，付交甲長註入簿內，本身仍以抗違王法，枷責不饒。

一、十家之內，有窮苦民人不能度日者，甲長報知地方官，另造一册，設法養濟，如此等民人，既不敢出外行走，又無地土生意，甲長不報，罪坐甲長；甲長已報，地方官任其顛連溝壑，或典顧旗下，苟延歲月，本院訪聞，縣官以不職糾參；如能設法生理養濟，四季詳報存案，以便紀功舉焉。

以上各款，務須恪遵實行，不得視爲具文故事，誤身家而干法紀；保甲人等，亦不得藉端滋擾，自取罪戾，後悔無及。」

## 第三節　楊士達等主張之保甲法

### （一）楊士達之保甲法

楊氏重在防禦之事，故認保甲爲守鄉之術，其上裕撫軍書：

「昨承詢地方利弊，輒以團練事宜上陳，意有未畢，請暢論之，江西東連閩浙，西接荆湘，北控淮右，南通交廣，固川陸一大都會也，然而僻在南服，川谷環繞，藏淵萃藪，芽蘖易萌，防禦之道，當豫籌消患於無形。」又云：

「夫思患預防之道，城可恃者，則以守城爲安，城不可恃者，則以四鄉爲守，江西當吳楚閩粤之交，萬一有事，腹背受敵，郡邑城池，不皆可恃，是莫如守四鄉，保甲者，鄉人所恃以無恐也。」

此雖爲針對江西一省而發，實則保甲爲守四鄉以爲固之說，誠千古不易之論。

又其對於保甲組織形式，亦因此不準舊例，參酌村莊之大小行之，而施以團練之術，是又合村里制，保甲法，團衞於一體，以盡其用，可謂善於應變者矣。此種方式之採用，若在某一特種之時間與空間中，亦不可無。

楊氏對整頓保甲之意見則曰：

「近者海氛不靖，幾於遠近騷然，急宜整頓，以收保甲之實效，整頓，不必拘十戶爲牌，十牌爲甲，十甲爲保之

畜，但隨其村落所在，設立村長之多寡，視村莊大小爲準，立村長，由公舉，不由官，務使各相董率，又發給印單。按戶書其姓名習業，申禁令，嚴稽查，是雖未足以弭盜，實足以懾土寇之氣，遏大盜之萌」

蓋盜賊入境，必恃內應，猶物必先腐，而後蟲生。

「果能嚴行保甲，按戶編籍，出入稽其所自往，還必詰其所自來，其內應無由生，奸細蔑由匿，線索既除，雖大盜亦不敢輕入，此保甲足以守四境之大驗也。」

其對江南濱海各地，又不僅尙「編」而實重「練」，不僅重「查」而實重「衞」，則又曰：

「江南沿海團練之法，宜就其地勢所便，合數村團爲一總，而於各村中，設立練長，練長卽以村長承充，其人必公舉有威望，且公正服衆者，以專責成，至鄰境接壤之處，又必細察情形，某地爲要害處所，某鄉某水某山爲出入往來必經之道，則於某處設一大總，而使附近各村應之，一村有警，首尾策應，鄉自爲守，人自爲防。」

如此，誠

「無徵發之勞，有敵愾之用，既省軍糧，尤資捍衞，雖未足以破賊，固可以作官軍之鄉導，壯官軍之聲勢矣。」

其行團練之法，則曰：

「行團練，不許蓄大砲，以杜奸萌，但戶出一丁，授之器械，使習於家，以時日集而教之，視藝之高下爲賞罰，寇至則閉寨登陴，而官出精兵以牽制賊勢，寇攻則救，寇退則追，俾奔竄而不得反襲，俾枵腹而無所得食，然後因敵之勞，而以逸勝之，伺賊之匱，而以飽勝之，此團練之益也。」

但其對團練之觀念如何，則又曰：

「雖然未可恃也，左氏傳曰，鄭人軍其郊，必不戒，兵法自戰其地爲散地，蓋自戰其地，則室家妻子之戀，足長其怯而餒其氣，餒且怯，未有不僨事者，今試行團練之法於四鄉，而鄉村之中，近者相距一二里，遠者十數里，地隔力分，非若兵弁之萃於一營，充村長者，皆鄉曲交游，非若弁員之臨其屬，有嚴法重罰之可鼓其氣，且寇盜之來，飄忽無定，或夜深刦殺，或分道剽掠，鄉村不習金鼓，胆氣未堅，各顧其家，易至潰散，散則力弱，如獵狐兎，昔嘉慶間，川陝團勇死於教匪者，以千百計，職是故也，故欲行團練，莫如奏請築寨。」

是守鄉有術，團練又不若有堡寨之堅且利也，故堡寨實爲團練之輔，團練又爲保甲之輔，堡寨，團練，保甲三者，一體而三態，猶之氷化水，水化氣，一物而三變，其形態者，同其一理。其對堡寨建築與團練保甲之利，則曰：

「査寨堡之築，當嘉慶初教匪紛擾，秦蜀楚行之頗著成效，今試言其利，州縣城垣，廣隘不同，其必不足以容一縣之人則同，且距城遠者，雖欲入堡，寇至有莫及之勢，惟四鄉寨堡一立，則室家皆集，鄉勇無內顧之憂，人心自固，不憂潰散，其利一。

寇盜往往因糧於我，故以掠地爲能，惟聚鄉村之老弱婦孺，貨財米穀，收入堡寨，則敵野掠無所獲，其勢易餓，不能久淹，其利二。

勸一邑之民，捐輸修城，則鄉居造爲城郭，無與於鄉之說，觀望勿前，惟隨所在都鄙，與築寨堡，又不假胥吏之手，則事必易集，其利三。」

有此三利，何憚不爲，故築寨非團練已成，則始事之防禦不備；團練非寨堡已固，則臨時之呼應不靈；寨堡非董率有方，則末事之渙散不一，相其宜，酌其通，率此以往，庶其有功。

吾於楊氏之保甲法，無間言矣。

（二）沈荃之保甲法

沈氏之行保甲，重之弭盜，故其於弭盜之法，頗多可取，茲錄其弭盜約四條：

「弭盜四條

一、剔窩藏以除盜藪——盜賊行劫，必有衆謀之所，寄頓之家；盜之去來無常，或難根究，而窩之居址有定，自易稽查；盜之行劫，每在曠野荒郊，而賊之窩賊，反在通都巨鎮；今請嚴飭番捕約保于各鄉村保甲中，逐細查察，但有窩贓形跡，許即公同密首，有能舉首得實，獲出眞贓眞賊者，准給銀五十兩；如有藐法行私，隱匿不舉，非係畏縮避禍，即係通同受贓，事發一體坐罪。窩首既剔，則盜黨無依，誠治本窮源之法也。

一、禁遊獵以消異萌——近訪各屬地方，有種浪子遊棍，不務耕作，專事盤遊，或持鳥槍而走城市，或架鷹犬以入山林，借打獵之名，爲資身之策，每見出入無常，其實形跡閃爍；今即申飭各州邑嚴諭保甲，凡鄉村中有此輩，用鳥槍架鷹犬者，盡行開報，當官試驗，如技藝果精，即當收入壯民之列，量給衣糧，即令巡緝道塗，擒拿盜賊，以稱其身；倘有不肯改業，仍奮胡行，該鄉鄰保立行舉首，收其槍械，嚴逐重懲，蓋利器不可以假人，而防姦不厭其過密也。

一、毀空廟以窮伏莽——中州地土荒蕪，村居寥落，獨古廟空祠，是處皆有，或倚山岡，或依林樾，近來屢訊盜案，凡聚謀落脚插秤分贓，多在此中潛蹤，供招歷歷不爽；今請申飭各州縣，凡郊原靜僻人蹟稀疎之處，有空閒廟宇，嚴諭鄉保開報有司；如果係古刹名祠，暫令堵塞封閉，或撥防甲居守，使不軌之徒，無可歇足，將見原野廓清，而萑苻屏息矣。

一、葺廢砦以保甯居——北地居民，往往葺砦而棲，恃樓爲固，瞭望周防，其法良善；自遭兵火之後，往時土砦，圮毀甚多；今地方多事，即使大鎮巨鄉，亦難安居高枕，況村墟寂寂，井舍寥寥，一有不虞，誰爲援救？今請仍飭遠近居民，修葺廢砦，或十里五里之內，有三家五家之村，併入圍居，互相捍衛，內圉既固，外寇不侵，計無有善於此者。」

（三）魏禧之保甲法

魏氏以行保甲，須爲進一步之團練鄉兵，方可自爲戰守，其論剿匪與團練鄉兵之關係，有云：

「況今盜賊充斥，百姓流離，分兵屯剿，則兵勞而餉費，官府煩於調發，殘民困於輸將……然賊衆叵測，兵至則散，兵退復聚，勢須各處分兵駐防，以有限之兵，應無窮之賊，似非長計；愚謂可久行而無弊者，莫如團練鄉兵，自爲戰守。」

至其設立團練之主張，採用之組織與形式，衡之古代保甲法，所謂漢充國，唐府兵者，皆爲備戰守，習武藝之地方政制與兵制，今之法式，蓋亦本於斯也：

「每鄉立練長正副二人，須合鄉公舉有才力而爲衆所信服者，官與委帖，免其雜項徭役，令鄉衆各置火砲

器械，定期操習，無事則耕，有事則戰，如漢充國唐府兵之遺意，要令各鄉聯絡，互相救助，於高敞處，各設烽墩，賊來，日則舉烽，夜則放砲為號，約砲聲相聞處為一聯，或有兩鄉遼遠，烽砲不及聞見者，量於甌脫處，別立亭障，設人守候，仍立烽砲以相傳通，自近郊之村為始，某鄉起至某鄉止，首村一砲，二村二砲，遞增至止處，若邊上一旗二砲喜峰口之類，如賊到首一村，本村放一砲，各村次第放一砲，賊到二村，則本村各村俱放二砲，雖首村亦放二砲，至所聯界內而止；若村落繁多，則以所近數村合為一村砲限，其他聯鬨警者，雖不在赴救之例，亦須戒嚴，以防衝突，備剿截，奮勇有功者，官給花紅獎賞，懦怯不前，及觀望不救應者，各按輕重治罪，有司平日，考其勤惰而賞罰之，上官復考察有司而總其成，參入黜陟之科，倘賊勢浩大，鄉兵不能制，方許來請官兵。」——見魏禧蘇州弭盜議

此種辦法，與其謂為團練，毋甯稱為具保甲形式之鄉兵；如聯村守備，設亭偵察，雖不皆如保甲之基於家與戶的組織，但吾人若究論村的組織之基礎，實則不能超越於家與戶之對象範圍以外，此可斷定者也。又此所論團丁抽選，雖未列舉，然按係採府兵遺意，是其依戶抽丁，徵為團員，其顯示甲的作用，固已無待深致。

團練鄉兵之利，魏氏倡有八說，其所云雖就一地方之情勢立言，但仍可證知一斑：

「蓋團練鄉兵，其利有八，賊多閩廣人，及本地脅從者，其人習於險阻，走跳便易，利步不利騎，鄉兵熟於路徑，矯捷如賊，正足相制，一也。鄉兵父母妻子，田屋器用，皆在此方，雖是為官殺賊，而自保身家之心，更不容緩，勇氣自倍，二也。近鄉皆其姻親朋友，赴救必急，三也。人相熟習，姦偽易知，和氣易合，所謂晝戰目相視，夜戰聲相知，四也。年歲豐稔，穀有餘積，一年不收，尚可支持，倘兵寇不息，田必荒蕪，糧食乏絕，新盜又生，若團練鄉兵，可各安生業，耕稼

以時，保守籽粒，新舊積接，古人云：但使甑有麥飯，牀有敝絮，雖驅之爲盜，且不肯，五也。省官兵調發之煩，得以固守城圉，六也。省運輸之苦，百姓暫可休息，七也。相救如率然，內外須爲犄角，八也。」——見魏自黃弭盜議

爲計之利，無便於此者，不惟無增寇之害，而且有增兵之益，郊城有呼應之靈，黎民受安息之澤，是爲鄉兵之本質，亦即保甲之爲用。

（四）葛士濬之民團論與保甲法

葛氏於團練鄉勇，其深切之釋義，非向日徒察其表者，只取抽丁列伍之形式，編戶設保之局格，操練課役之情形，追逐緝拿之任務，而遂以名爲保甲，乃至或以名爲團練，或以名爲鄉兵，或以名爲民團，襲其義爲寓兵於農之遺法，美其名爲協官治之良規也，此不獨未明保甲，團練，鄉兵，民團等制之爲何物，即厚誣諸種制度之精神，蓋亦即厚誣民治之精旨也。葛氏之言曰：

「團練鄉勇四字，每字各有實義，辨此者，能名副其實，乃有利而無害。

團則聲勢氣誼，皆宜團結。

練則進退擊刺，皆宜講求。

鄉則土著之人，而客籍流氓不得與。

勇則取壯健之士，而老弱疲病不得充。」

此其分之之說也，若合團與練而觀之，鄉與勇而論之，則團必有練而效始著，鄉必設勇而力始充，故團練鄉勇，

乃能名符其實」葛氏又云

「否則練而不團，臨事將各顧而不足恃，

團而不練，臨事將亂竄而不足恃，

鄉而無勇，必至遁逃恐後而不足恃，

勇而非鄉，必至游勇客匪雜處，而害更無窮。」

既不足恃，而又增害，直庸人自擾，益賊其生命也！

「夫臨事各顧，臨事亂竄，臨事遁逃，祇無益於捍禦，無濟於時艱耳！至游勇客匪，雜處其間，是直揖盜而登之堂室，授之器械，害將有不可勝言者；幸外患之未至，則若虎狼酣豢於臥側，暫且馴伏；一旦有警，而肘腋變生，噬臍悔無及矣！故四字中，鄉字尤亟。」

葛氏此論，誠爲精闢，至其所以謀補苴之法，則更如下列諸語，可以見其端倪：

「竊謂團勇，必團土著，投充必得的保，然猶有慮焉！比年來人心好亂樂禍，到處皆然，即土著之民，亦尚未足深恃，必擇結實可靠之營勇，穿插其間，如團勇三百人，則參以營勇一百人，平時訓練既有所取法，而其中有桀驁者，亦遂得所鈐束而不萌他志，至統斯衆者，有分有總，亦宜就營員中簡任之，俾申明紀律，嚴定賞罰，以兵法部勒，蓋取其與營勇相習，得以檢制營勇者，檢制民團也。若夫梭巡布置，則地段不得不分，呼吸仍須一氣，是在知兵之營員，按法教之而已。」

營勇與民團穿插，互相鈐束，而使統帥之人得易檢制，而梭巡布置，又各分領地段，動作呼吸，仍復關聯，是無民團之弊，而有營勇之力，亦促進保甲法之用於徵兵制者之一良證也。

又按葛氏原論，附記有上海城內團練配置營勇之實例一則，爲佐閱者實攷計，姑一併錄之。

「現就上海城內團練，可略仿營制而變通之，每十人爲一隊，洋槍四人，長矛二人，大刀二人，短刀二人，每隊設隊長一人，每五隊爲一團，設團長一人，書寫一人，團長親兵四人，書寫隨從一人，巡更二人，置馬二匹，馬夫二人，一以供團長乘坐，一以備探報之用；集成五團，分前後左右中，號衣上標明團前營，團後營，團中營，團左營，團右營，幷於左方標明槍隊，矛隊，大刀隊，短刀隊，右方標明本勇姓名；旗分五色，中黃，前紅，後黑，左青，右白，屯聚之處，就城內地段之前後中左右分之，中營在縣署，前左則近大東門，右則近西門，前則近南門，後則近北門；中營設團總一人，五團均歸節制，設團總親兵四人，添設團總坐馬一匹，馬夫一人；每日午後，統至空曠之處，演包抄分合之法，夜間無鼓，每團抽隊輪巡，卽以此法行之；其團勇名籍，當註明年歲面貌居處，及保人姓名；團勇應募時，試以刀石，幷傳齊各段地保，證明居處籍貫，確係土著，然後入册；其參用營勇鈐束，可請現在駐防湘軍統領暫撥，每隊多則四人，少則二人，俟訓練有成，可仍歸原伍。」

以上爲葛氏論民團之政見，其對保甲之認識，則以保甲又爲民團之探根源，絕窩藏之所係，故曰：

「民團之設，所以防內有奸宄也，而奸宄之來，必有窩藏之所，不絕其窩藏，而徒恃民團以巡之，將我東而彼匿於西，我西而彼匿於東，巡者自巡，其如奸宄自在何！夫塞水必於其源，拔木必於其本，保甲者，所以塞奸宄之源，

而拔奸宄之本也。」——見萬撰保甲論一文

其於使用保甲，以塞源拔本之術，卽更以編與查爲入手，坊肆繁盛之區，倍加注意，證其保甲論所云：

「竊謂地方除著名紳富及世家大族外，凡居民鋪戶，皆當實力淸查，其茶坊酒肆及煙間，則更當於夜間行抽查之法，或早或晚，勿拘其時，俾不得窺測而趨避，查時按照門牌，如多一人，卽行拿訊，如此則奸宄無所容，而內憂庶可紓乎。

其有不得按門牌以淸查者，則隙地之潛藏是也，如上海城內西南隅，固多隙地，易生伏莽，然果能實力稽查，亦不難使絕跡，道在按段責成地保，而密遣親信之人覘之，如有伏莽，立卽擒治，而坐地保以諱匿之罪，度奸宄亦無所容矣。

城內茶坊酒肆烟間，不一而足，宜預先出示，限以每晚至幾點鐘，一律關閉，屆時可先查其已關與否，再隔一二點鐘，則抽查其人數多少，較門牌若何，以知其有無窩匿。」

卽知其辦法之施行也。

# 第二十二章　清人行保甲之政論與政策（下）

## 第一節　張海珊等之水上保甲法

### （一）張海珊之水上保甲法

張氏所論，率爲太湖湖濱備禦之大計，觀是可以悟水上公安之策，其原文云：

「一、禦盜之法，莫如保甲，近日朝廷頒行十家牌，蓋用陽明先生南贛之法，其法每家各置一牌，備寫門戶籍貫，及丁中多寡之數，有無居住暫宿之人，揭於各家門首，仍編十家爲一牌，開列各戶姓名，日輪一家，沿門按牌審察動靜，但有面目生疏之人，蹤跡可疑之事，卽行報官究理，當時如揭陽縣，於編寫外兼加義勇之名，陽明雖以爲生事擾衆，然他日又有建樓擊鼓之論，謂各隨財力爲之，不在牌列之內，且云此法一行，則不待調發畜養，而家家皆兵，人人皆兵，誠有如所云寓兵法於保甲中也，無如十家牌法，雖經官司申飭，而上下仍以虛文了事，今亦不必別求捍禦，卽遵此法而意爲變通可也。

一、吾里桑麻被野，村逕百岐，苟守備一嚴，則寇盜無所措足；法宜家各置一鉦，一家聞警，十家齊起，倘有不行救應，同族族長責之，異姓牌長責之，且以米粟布帛爲罰，再於水陸塘橋去處，樹柵爲守，日輪三人看護，每村各劃

地段，用更夫二名，曉夜巡視，皆於十家中輪值，用私錢雇者聽。

一、私習器械，律有明禁，然荆公保甲法，置弓箭習技勇，且使番上訓練，近日楚蜀教匪之亂，鄉勇俱習弓刀，則有事講武，朝廷未嘗概禁，卽使置備良難，而鋤耰棘矜，銛於鉤戟，制梃以撻秦楚者有之。況寇盜之烏合者乎。

一、寇盜之來，拒之岸則難爲功，拒之湖則易爲力。翠微北徵錄所載：禁涉法不一，曲鐵爲鉤，曳之以索，謂之集鈎，則所觸無不傷；直鐵爲針，透之於木，謂之涉針，則所過無不傷；編竹爲索，紐篾爲刺，謂之水毛蝟，以錐涉者之肌膚；斷木爲軸，釘鐵爲錐，謂爲水蒺藜，以刺水兵之脛股；以上四法，宜於淺灘，若中湖深闊之處，則繫索網以律其棹，立刀口木曲膝錐以鑿其舟，賊安能登吾岸哉！然使賊不能來，我亦不能出，非計也，宜於聚鈎涉針所不施之處，插柳條，編漁滬，暗記其曲折往復之路，庶於出入有便。

一、守禦之器，莫良於火攻，鎗砲非民間所有，製造尤艱，茅氏止生志中載有竹將軍一器，似尤便用，用猫竹圓厚者長四尺許，將圓鑿通其節，止留頭節作底，節後留一尺四五寸，用一木柄，柄頭照竹節凸凹之形，直抵竹節處，周圍用四肥釘，犬穴樣釘之，以苧麻作辮，或三比繩，自柄至口，緊緊縛固，傍節底光，置潤黃泥二寸，以一分厚轂筒大鉄錢一個蓋泥上，傍錢上開一藥線眼，先將雙藥線引入四五寸，直透上爲妙，方入藥一觔，看竹之大小增減，巳入藥，用木桿輕輕築實，少用紙團，或乾土實之，又將一分厚轂筒口大鐵錢一個，鑽眼如蓮房式，置藥上，方以轂筒口大圓石彈一個，置錢上，或再加碎生鐵小鉛子於錢上更妙，外以粗柴徑寸二根長三尺許，縛加權架之，此器之妙，費廉工省，且隨地刻時可造，身輕可負及遠，一村中若得數百具，便不患外寇矣。又志中所載糞砲罐法，白雲神

水法，水箭法，弩箭藥法，似皆省便可用，以方雜不錄。

一、兵法以堅忍爲上，孫子曰以治待亂，以靜待譁，此治心者也。太公曰，事莫大於必克，重莫大於元默。東吳朱伺善戰，或問之，曰，兩敵共對，惟當忍之，彼不能忍，我能忍，是以勝耳。朱子曰，只就腔子裏呼吸間，便可以弱爲強，變怯爲勇，今如歲首訛言，一夫夜呼，而奔竄數十里，則不能忍之故也！倘有寇盜，如入無人之境矣！須知室家田廬皆在於此，去此將奚之乎？我能往寇亦能往。平時宜常以此意爲鄉人解說，則臨時庶不致倉皇。

一、一鄉之中，有一等強梁不逞之徒，承平時爲民蠹，有事時即爲亂首，然亦未嘗無用也，宜結之以恩，處之以誠，待人以大度，制之以嚴威，勿拘拘小節，用得其當，或反勝於善良，使貪使詐，有何不可。

一、「吾里室鮮蓋藏，即殷戶亦無數百石之蓄，烟戶三千，計口不下萬餘，通計老幼以人日八合約之，當日食米八十石，除殷戶自給外，皆須於平望楓橋等處採買，倘諸處閉糴，道路疏虞，終有流離之患，遑言保障，故積穀之策，平時不可不講，惟此一着，最爲難處，綢繆未雨，所望於有力之仁人君子。」——見所陳湖濱備禦事宜

此其所云，不僅保甲推行之宜嚴編查，而團練義勇之宜爲設備，建樓立柵之宜爲講求，巡更守望之宜爲嚴謹，擊鼓設鉦之宜爲準備，弓箭槍械之宜爲習練，鈎戟鋤耰之宜爲倂蓄，皆在各隨財力，意爲變通，力加倡導，且於水上防禦攻守之宜，民間守備火器之利，均揭示詳盡；又於兵法之以靜制動之機，儒家以德報怨之道，提示以正人心，此皆爲補保甲法旨之所不足，而又以播行其教化者也。至於社倉之講求，皆爲防盜持久之基路；蓋室鮮蓋藏，終有流離之患，身心窘迫，遑言保障，此又爲辦理保甲者，所當注意經濟條件者也。

張氏於防禦之政見，既與衆不盡同，且以所處環境關係，又與普通地段殊異，故體認入微，而策變亦頗精密，觀其湖濱備禦事宜，首記所云：

「吾里北枕太湖，南則諸漾環境，葦茭叢雜，水道錯互，素爲逋逃之藪，而西北四安廣德長興諸山，綿亙數百里，每當天下多故，則飢民嘯集，尤易藏姦，如明季赤脚張三等，沿湖被害尤劇。國家承平日久，意外之事，似非所慮，然民貧賦重，十室九空，旱潦疊至，石米五兩，窮山密菁，保無嘯集之事；況蘇湖內雖空匱，外似饒裕，吾里又兩郡分界，人烟稠集，甲於東西溇港，尤盜賊所覬覦也。豫備不虞，古之善政，有志之士，政當講求捍禦，以分郡縣大夫之慮，以造鄉里之福。」

卽知其用心之誠篤。

(二) 邁柱之編查漁船保甲法

雍正六年邁氏官湖廣總督，所論安息之政，以編查漁船保甲法，最爲精審，玆節錄原文如次：

「查楚省江河渡艘江划小船，與茅蓬船隻，此等船戶，皆窮苦無賴之徒，或係沿江沿湖附近村莊，或係四處混聚，未知來歷，亦無牙埠約束，黃昏深夜，巧以捕魚爲名，乘空卽將過客行舟，逞志截劫，塘汎地方，因其捕魚，不便拏緝，甚有竊刼鄉村，盜已獲而無窩家，借船以爲巢穴。如江夏縣之八吉堡地方，素稱盜藪，其故皆由附近村莊多以捕魚爲業，家設划船茅蓬，借名爲匪，礙難查緝，因飭將八吉堡一切小船，編聯字號，兩旁烙印，取五船互結，一船爲匪，四船同罪，每晚點查明白，方許放行，現在行之兩月，頗覺有效。

今擬推廣其法，請將南北兩省，沿江近湖地方，一切小船，逐一清查，各歸就近堤岸，彼此認保，每十船具一連環保結，挨次編號，遇晚令其務在本埠一處灣泊，其有別埠別號混入者，卽行查逐，每船船戶，不得過二人，取魚器具，止許帶魚網等類，其叉魚鐵鋼叉，打魚之棍棒等物，概行查禁，均責令就近典史巡檢塘汛兵丁，不時清查，倂令每十號船內，自行首報匪類免罪，如平日已經認保，及後爲匪又通同徇隱不行首出，一船犯罪，十船連坐，如此，則所有小船，彼此自相察覺，似弭盜之一法也。」

故沿江沿海小船，挨編字號，取締武器，依堤岸遠近，設連環保結，誠爲水上公安之一要政也，然其職權，若盡責之塘汛兵丁，則流弊所及，徒見虛擾，斯又在行之者，嚴其稽查，防範得宜耳。

（三）邵友濂之漁團辦法

邵氏官蘇松太兵備道，以江蘇沿海沿江州縣，船戶以捕魚爲業者甚多，于內洋外海，風濤沙線，無不熟諳，而崇明十滧，尤爲各海口魚戶爭趨之所，又以其中技勇兼全，熟悉洋務者，所在不乏，有時爲洋船進海口駛入內江之引水，于水勢水性，皆甚諳悉，故于蘇松太通海各屬，川沙，太倉，鎭洋，寶山，崇明，嘉定，華亭，金山，奉賢，南匯，常熟，昭文，上海，江陰，靖江，通州，海州，海門，東臺，鹽城，贛榆，阜甯，二十二廳州縣，濱臨江海，所有內江外海漁船漁戶水手，編爲團練，以實海防，其法卽以——

「綜核各屬漁戶水手，除婦孺外，不下萬數千人。每百人中，挑選健壯三十人，計可練團勇四五千人，餘編爲保甲，分給門牌，或聯五船十船爲一牌，互相結保，以安其居，各縣擇適中地點，設一團防局，惟崇明地廣人多，設兩

局，而以吳淞口設立總局，每月初二十六兩日，各團團勇，赴局應操二次，每月入操不逾二日，團勇每名，酌給口糧，以資日食團甲及教習甲長等，按月給予薪糧，甲長牌長，均先行賞給功牌頂戴，俾資鈐束；漁戶之編查，先由局派員下縣，設縣局，各戶趕赴縣局，報明人船實數，勿得欺瞞，尤不得聽人唆聳，瞻顧不前，若其中有技藝出衆，善于泅水行水者，由印委挑選，給以優薪，其技藝稍次者，亦選充牌長甲長之任，不沒其微長，再次則撥充團勇，操練槍礮，技藝嫻熟，行水泅水，超踰深升，再有材藝出衆者，挑充水勇，練成水軍，益習水操，及泅水伏水等技……」

如此團練既成，其優於技藝者，俱爲團勇，其技藝不能拔衆，結爲牌保，互相清查，則沙之飛走，水之深淺，風潮石礁，無不熟習于中，我之海防益得協固，豈獨捕盜緝私，裕課安商諸事，有益已哉。

## 第二節　李兆洛等對厲行保甲之局部辦法與意見

### （一）李兆洛之保甲編查法

李氏官鳳台縣，見地方凋弊，民不戀土，遂立編查，以嚴保甲，觀鳳台縣志載李氏之說：

「鳳台地廣人稀，其湖窪之地，往往彌望四五里無集落，遂至藏姦藪慝，時時爲擾，則保甲尤宜急講，而行此有數難焉，村落大者不過十餘家，小者或一二戶，彼此相距或四五里，奇零星散，無從合并，一家爲匪，則數家從風，一村爲匪，則數村習染……且爲匪必結黨，良善遂無以自主，卽能自立，亦不敢攖其鋒，此由積習漸靡，相糾相坐之法，不能一朝制也，民性不戀土，無業者輒流離四出，謂之趁荒，或彌年累月不歸，十室而三四，其外來者又隨宜

逐便，營土屋附田塍爲居，或彌年累月不去，不忍逐又不可編，則派甲派總之術又窮。」

此其原因實以流移者衆生齒不繁；故厚地利，集村處，先安以居，以遂其生，再明以教，以導其性；此編查戶數，又爲嚴保甲之先端，而亦以補派甲派總，相糾相坐之窮也。至所論編查之法，則以「戒遷徙」「詰姦慝」「保聚教訓」三端爲發凡，而

「并村落之最小者，使歸附近之大村落，聯其什伍，毋得擅徙，外來之戶，不得於野僻處，營結草廬棲止；其僦屋久居者，隨時編册，登明原籍，嚴其任保，核其良善；其頑梗者，即得誅之，使愚民無與爲非，良民日益畏法，則保甲庶幾可行。」

又爲如何編之查之之綱要矣，顧此項編查之意義，與普通於施行保甲辦法中編戶抽查之事，稍有不同。此所謂「編」者，實爲改編農村組織，以定其人口疏密，土地廣狹之原則，而編村編戶編丁三者，皆所兼顧；所謂「查」者，亦不僅查考品流之優劣而昭激勸，實爲查驗其是否依聯村聯戶聯任之必要，以謀於地利人事生產滋育問題之解決也。此皆爲保甲施行，所當關切注意之問題。夫民土著，則生齒繁矣；安樂其處，則民土著矣。田疇闢，室屋完，則安樂其處矣；勤治生，則田疇闢，室屋完矣；民知嚮善，則勤治生矣，明是非之路，則民知向善矣；除其害，布其利，以遂其生聚之樂，務本之道，無或易此。

（二）張之洞之保甲守助法

張氏巡撫山西，時以晉省兵單民懦，致輾轉招引匪盜，加之饑饉迭興，戶口大減，村規弛廢，墟落蕭條，故以保甲

守助之法，爲肅正地方，協助兵汛之用；同時又不令造册，免生滋擾；而對於緝捕之匪徒，則嚴正典刑，以收保甲之效；此張氏施行保甲政策之綱要也。其現飭通行保甲守助之法，并請飭部詳定就地正法之章程疏，有云：

「……各盜大率皆直東豫三省界上游匪平日冒充賣布賣帶小販分股入境，混匿城市，伺便而發；蓋直豫兵力較壯，未能大逞，稔知晉省兵單而民懦，輾轉招引，踵接而來，此據各盜供詞，與諸採訪，一一相同；加以今年大青山後荒旱流民，南徙就食者麕集歸綏，多方彈壓，時虞滋事；臣節次嚴檄通省文武防營將領，講求緝捕，協力擒拿，調派馬步兵勇於南北路，分段梭巡；惟是兵役之力，僅能及於城汛要衝，非集勸民間，自謀守衛不可；因飭通省地方官，力行保甲，勸諭居民，聯爲守助。約査晉俗每一村爲一社，若一村有二三公廟，則一村爲二三社，社各有長，村民悉聽指揮，因令即以社長爲約長，仿古人連村置鼓之法，令其鳴鐘鳴鑼相聞，平日則自淸窩匪，聞警則互相救援，協助兵役，攔截追捕，優懸賞格，詳定條規，不令造册點名，以免吏胥滋擾，如將來辦有成效，戢匪安民，其勸有效之地方官，捕獲大盜，尤爲出力之約長，可否由臣奏懇恩施酌予奬勵，庶可以鼓民氣之積懦，輔官力之不周。……」

即可見其不編而練，有聯無保之保甲法制、又同疏有云：

「惟査歷任撫臣奏定章程，皆以南北路盜風未息，迭請將就地正法章程，懇免停止，而査辦過成案，于糾夥持械搶刦兇横久著者，亦多有酌量情形，即比照土匪馬賊游勇辦理，實所以力懲奸宄俯順輿情；本年四月准刑部咨酌議就地正法章程，原奏內稱各省實係土匪馬賊會匪游勇，案情重大，並形同叛逆之犯，均暫准就地正法，隨時具奏，錄供咨部；其餘尋常盜案，統限一年，一律規復舊制；倘實係距省窵遠地方，長途有疏虞，人犯解赴該管

巡道，訊明詳由督撫分別題奏等因查核所指六項，既見執法之愼，仍示戢暴之嚴，極爲明允；惟原議語意渾括，不得不再讀明晰定章，以資遵守。蓋刼盜中多有五方游匪猝然聚會，糾夥多人，執持刀械火槍，出沒各省界上，攔路搶掠，迭刦多次，逞兇傷人，公然拒捕，復有贓盜招匪，作綫分贓；謂之馬賊則仍係徒行；謂之游勇，則未著號褂；謂之會匪，則不肯供出會黨姓名；謂之土匪，則非籍隸本境，而其爲害，則較之馬賊游勇會匪土匪，僅止二三人者，而有甚焉！其人數既多，器械既利，則擒獲不易；其鄉貫既雜，則追捕無蹤；卽如目前解州盜案，幸而兵役促之河干，始克陸續全獲，若在平原，必已大半竄逸。……擬請嗣後晉省盜案，如有執持刀械火槍者，衆至三人以上者，糾刼三次者，糾刼致傷事主者，拒捕傷人者，入城行刼贓數較多者，窩綫分贓至二次者，有一於此，卽由該州縣錄供通稟撫臣，查核情形，批飭該管道府，前往提訊，供證確實，暫准就地正法；如距該管道府較遠者，由省派委道府大員，前往提訊，供證確實，亦卽就地正法，均卽隨時奏咨；緣此七項，實與部議馬賊游勇會匪土匪，案情重大諸條，情節相等，則辦法自應一律；設過事拘牽，不致因噎廢食，俾盜風止息，再復舊制；如不在部議原定諸條及此七項之內者，仍照例解勘；其尋常盜案，而距省窵遠者，仍照此次部章辦理；如此明列條目，則奸暴既可知儆，而州縣亦不致含糊遷就，上下其手。……」

其嚴懲匪盜，使與保甲緝捕相理者，其弭亂于既兆，與防患於將然之計，固甚周詳矣。張氏謂：

「撫良民，則以煦嫗寬平爲治，懲亂民，則以剛斷疾速爲功」者，迨其行保甲之旨趣歟。

（三）陳宏謀施行保甲之意見

陳氏對施行保甲之法，言簡而意深，所謂防民之不爲盜，不若養民使不爲盜，深得保甲法之精旨；不使民受擾，不使民受飢，又爲編造保甲之要訣，其與蜀中當事書云：

「蜀風悍野，五方雜處，不似粵中醇樸。平時所謂嘓嚕子者，平時依草附木，呼朋引類，遇事輒隨聲附和，故散之則見其少，聚之則見其多也。保甲之法，在他省或難見效，在川省則易於見功。此輩於到川之處，有所稽查，庶不至猖獗爲害矣。然盜賊皆起於貧窮，貧窮皆由于無業，自來以保甲爲弭盜之計，不知防之使不敢爲盜，不若養之使不必爲盜也。所云編查惰民，誠得此意，惟編造之法，不患其遺濫，而患其紛擾，安插之法，不患其疎虞，而患其失養，尙宜通盤籌及，未可舍本而徒清其末耳。」

故懲創於已犯，不過爲示保甲之機能，解散於未然，則爲定保甲之組織，後世每以連坐重典，爲推行保甲之唯一方法，於此可以省悟矣。

（四）蔣薰之保甲汛兵弭盜議

蔣氏所論弭盜之法，僅爲對於隴外之地而言，其法，以保甲汛兵二者兼用，嚴專功，重立行，先除其向日之弊，繼酌其現狀之宜，終重其賞罰之實，故自無不可收之效，其言曰：

「隴外弭盜之法，保甲汛兵二者而已，然昔有利，而今爲虛名，保甲之弊，一在失統馭，保不能馭甲，甲不能馭戶，平時渙散猝難指使，其弊離。一在苦查核，令委尉查民苦紅錢，尉率役查民苦酒食，政以賄行，莫得休息，其弊擾。

一在疏防禦，聚族而居，不防要路，不禦險隘，聞警喧逐，致盜逸脫，其弊亂。

汛兵之弊，一在虛單弱，分守汛地，無過一二營丁，使地近村堡，猶可聲援，若荒僻曠野，何以相敵，其弊孤，一在輕行糧，凡輪汎之兵，風餐露宿，不能加厚餉食，槪與在伍等，致汛兵以為苦差，因而騷派里甲，濶索薪米，其弊貧，一在廢墩臺，州縣怠弛，所在墩臺上無茅舍，下無牆圍，何以安兵瞭賊，必至借寓民居，誰為伏路，其弊虛。以職愚見，務使巨室富家為保長，少年義勇為甲長，則勢望足以服人，膂力足以克敵，而又嚴飭印捕各官，需索有禁，使所屬要路險隘去處，建一土樓，令保甲長量人數撥班守夜，設梆鑼器械以堵禦，每月造守夜册，報縣捕稽勤惰，有抗不遵者，懲以法，則保甲之酌其宜也。至於營兵防汛，宜著該管將領，親歷地方，配勘村堡荒野，兵多者十人，少者三四人，相隔數十里，統以千百總一人，厚其行糧，備其弓矢火藥馬匹等項，責令州縣修葺墩臺，視兵多寡以為大小，不得寓民居，索薪米，晝夜有備，而解餉行旅，可以無患，則防汛之酌其宜也。」——見所陳弭盜議。

保甲之弊「在離」「在擾」「在亂」，汛兵之弊「在孤」「在貧」「在虛」，此深得千古不發之秘，然以保甲之長，補汛兵之短，復以汛兵之長，濟保甲之短，兼施幷策，匪盜自無所逃匿，故保甲以用為搜查在地之盜匪，汛兵以用為追捕在逃之盜匪，保甲為防盜於未發，汛兵則為制盜於已興，綏勦之用，全備於茲，法制之宜，亦可足供紀者也。

又其對於保甲汛兵執役之考核，則以重賞期在力行，而逃人逃兵，私茶私馬，亦均在緝拏之列，每歲四季，由州縣官紀績紀過，彙憑考核，而報之道憲，分別獎懲。

（五）魁聯之保甲善後策

魁氏所議，爲其官湖南寶慶郡時，目及諸端，核與善後有關者，一并籌議之，故所擬五條，其首要爲禁地方滋擾，次爲嚴辦兇徒至三五兩條，則俱屬於保甲之本身問題，與善後關係，至爲切要，其言曰：

「愼重捕緝，擬酌籌經費俾資召募訓練也，——盜匪之多，由于地方官捕拏不力，其捕拏之不力者，半由無人，半由無費，訪聞此等痞棍，多有軍械，呼嘯成羣動盈千百，斷非差役所能捕拿，若輕易會營，不特犒賞維難，而且事多牽制，且營兵衙役之中，即大半與痞棍通氣，擬仿照苗疆練勇，量爲變通，酌於鄉勇中選募五百人，配給衣糧器械，府州縣分領，隨時訓練，專司捕拿痞棍匪徒，不准承辦差票，各縣所領，春秋二季送府考驗，寶慶府所領，由長寶道考驗，若地方官督率有方，認眞訓練，其收效可與鄉鎮練勇相等，以之捕拏痞匪，較之兵役亦易得力，……整頓地方似非此不可，且此項經費雖爲數不貲，然一二年間，果然匪棍絕跡，即可徐議裁汰，較之頻年竊發，重煩徵調，所省較多。」

此條設團勇以司緝捕，分季考驗，此殊合於宋熙甯後之保甲法。又其言曰：

「一各縣保甲，應認眞編查，以備荒政辣手也。保甲之法，本爲弭盜安良之善政，惟地方官奉行不善，假手丁胥差保，則無益於民，爲徒滋騷擾，寶慶地方最慮旱災，當此豐稔之時，民情尙易浮動，若稍值偏歉，大勢洶洶，匪徒從中播弄，尤易釀成事端，擬乘此大兵甫竣，將各境匪徒盡法懲辦之後，即督飭各牧令教雜編查保甲，先訪每鄉公正紳耆，交給牌册，告以淸理地面，保護身家之意，其十家之中，互相査塡出結，一鄉造完，即將簿呈繳地方官，便

道抽查，量加懲勸，倘一家之中，有不安本分之人，其劣跡昭著者，准紳耆送案懲治，若劣跡未著，紳耆但不敢保結，卽令其九家互結，此一家另自出結，隨時察看，辦理寬其期限，不許在官人役干預，愚民雖難與慮始，易與圖終，但得一二鄉辦理妥善，則各鄉自踴躍從事，一半年之間，果然次第辦竣，則丁口之多寡，戶族之強弱，孰貧孰富，孰莠孰良，可以按册而稽，瞭如指掌，匪徒固無所容身，而荒政亦有可藉手者矣。」

此條編戶丁以備荒政，又為安民善後，策劃之善者也。

## 第三節　其他保甲政論略述及訾議保甲者之意見

### （一）其他諸家政論之略述

除上述三十六人所持保甲之政論與政策外，尚有如龔鞏祚之保甲正名論，葉世倬之編審法，葉佩蓀之保甲事宜，王鳳生循環簿册之設置，馮桂芬之復鄉議，胡林翼之鄉守輯要，左宗棠之漁團札示，以及張煥綸之救時芻言，所稱「漁團是海防一好題目」云云，皆不勝枚舉；惟或以其言僅及一義，無甚可據；或以其法前已闡述，無庸贅縷；或以其命意不出上述範圍；或以其立義，率多大同小異；或所論約而不精；或以所見偏僻寡當；故僅備於此，不復舉隅。閱者彼此參證可也。

### （二）袁枚對保甲之訾病

前此所論，皆為贊和保甲制度之意見；其有訾病保甲為苛政者，清代亦有之，但係弱數，如袁枚之保甲論，卽其

惟一之舉例也。

袁氏以爲爲政之道，將以便民，求民便，須先求官便，保甲苛細病民，官旣不便，於民何有，故遂以此爲轉生法外之法，而謂其爲張死法以束生人；今行古之保甲，乃古人之灰，非其所取。其上陳撫軍辨保甲狀：

「枚聞爲政之道，將以便民也。然求民便，必先求官便，何也？官便則其心樂而爲之，雖殫精竭思，而不自知，故所爲之政，亦致精而不苟，若張一法，而先使奉法者，愕然而阻，惟求捨去之不暇，則雖勉附以副上意，而徒文具之爲，其便于民也亦希矣。雖然，使果便於民，卽強吏而行之可也；若名便民而實擾民，則雖大府所行，例不格于末吏，而明公忘其尊而聽焉，亦足彰大君子納諫之雅。

公督造保甲一檄，枚竊惑焉，江南戶口，大縣百萬有奇，小縣十萬有奇，十家爲甲，百家爲保，其甲保無算，甲置一牌，保置一冊，其刊刻紙張繕寫之費又無算，來檄以不給丁漕費給之，每縣僅數十金，如何得足？然猶謂逾數歲而一行，官吏猶可支吾，而保長無苦，或不致有驚擾而求免者，今檄文曰立循環二簿，一在縣，一在民，遇有遷移，註明冊下，每逢朔日，保長送衙繳換，毋許差擾，如不行新查，則所造冊，一二年內，卽爲無用云云，此斷不可行也。卽以江甯論之，城內居伙房者，一宿輒去，上河爲縴夫者，風順輒去，一日之內，其遷流來去變動改換者，難更僕數也。旣不能逐時逐刻而爲循環，則甲日之簿，乙日已無用矣；況以三十日爲一月乎？更何所謂一二年也？一郡中自鄉至城，遠者一二百里，近者亦不下數十里，保長非農工卽商賈，一日廢業，十日凍飢，今令巡簷仰屋，執途之人而詢曰，某來去，某生死，某販脂，某販醬，無論良民不肯爲，必紛紛告退，就令拘迫萬方，應其名而任其事，鄰里鄉黨，亦將怪

而叱之，及至月朔，則又將裹糧騎驢，奔趨縣堂，抱册者慮損傷，役宿者需旅店，苦累甚矣！且州縣之司閽無幾，而官衙之啓閉有常，册衆人雜，舛錯必多，授受既親，關防必弛，其間數百人者，或羅於寒暑之故，或中乎風雨之災，能無怨乎？保甲中奸良不一，勤惰不齊，勤者來，惰者不來，將聽其壞法乎？將終不免于差擾乎？良者直書，黠者加之變亂，其能坐照以知之乎？抑將假書吏以耳目乎？簿經數塡，必易新册，重重之費，將以累其子孫乎？抑亦官捐而吏償乎？

夫保甲之行，將以弭盜也，盜賊日攫貨而匿之，捕擒官拷，猶呼寃誣，今使其戚鄰爲鉤鉅，蹤跡未形，難以白官，蹤跡既形，且畏反噬，恐奸民不服，而良民反罹于辜，且既不能責之以事前之稽查，而徒責之于事發之連坐，雖商鞅韓非，亦復不忍。

又謂保甲之行，便災賑也，不知愚民避力役，平日報告多減，災民貪賑，臨時報口多增，官縱聰強，不能記人妻女，識人親朋，勢必聽其指東畫西，詭對強認，而平日所存之册，與異日所賑之册，多少懸殊，終難爲準，然則弭盜察賑，將聽其漫無稽乎？

曰保甲者，弭盜察賑之一端，而非其本務也。本務何在，在州縣官得人而已，得其人，桁楊刀鋸，皆仁民之物也，何必保甲？不得其人，詩書官禮，皆毒民之具也，何況保甲？此其說嘗讀論語而知之。子貢問政，子曰，足食足兵，其如何足兵食，不言；子路問政，曰，先之勞之，其先勞何事，不言；冉有問加衞之庶，曰，富之教之，其如何富教，又不言；曰，如有用我者，期月而已可也，三年有成，其期月三年之何政何令，又不言。他若子路自命治賦，冉有自命足民，其如何治賦足民，法亦不質之於孔子，彼聖賢者，豈好爲空言，而不一核實事哉？人各有才，地各有宜，時各有當，民各有俗，

不可執一爲兢兢也。兩漢循吏最多，所以然者，皆行其所欲行，不行其所不欲行，故權一而事立，後世一切伍符尺籍，皆張法以束生人，陸機曰，察火于灰，不見洪壯之烈，今所行古人之法，皆古人之灰也，枚方望公一切捐之，專心察吏，擇一二賢者，與共治民，庶幾有濟。今縱不能如此，而轉生法外之法，不已過乎？……」。

行保甲必得良吏，此爲今古同聲之論，然謂保甲有宜于古，而不宜于今，殊屬過當，且「人各有才，地各有宜，時各有當，民各有俗，」惟其如是，故法宜有變通，但究其所變通者，變通其所行之術，而法旨之精義，則一貫而無可言其變也。若謂因册籍紙張之費，繕寫稽攷之煩，乃至以立循環二簿爲多事；謂因保甲長之職有兼工商，遂以抱册應名爲拘迫；又或謂保甲中勤惰不一之故，遂以方官不能坐照察知爲差擾，是皆因噎廢食，倒因爲果之言。至謂保甲之弭盜用爲徒責於事發之連坐，保甲察賑爲無補于詭對者之稽考，又皆屬僅見其小者，而未見其大者之言也。

袁氏於保甲之眞旨，雖未窺全豹，致多疑詞。但其不強和官吏約束驅迫之主張，則爲其特識，按狀中有云：

「且保甲亦未嘗不可行也，十室之邑，烟戶無幾，吏能周巡，原可瞭然，然總在其人之自爲辦治，從容有成，不在上之約束驅迫之也，若公檄嚴催，臺使必到，限期孔迫，逐層核轉，生無數搜駁，自上而下，如葉至根，究其所極，終累百姓。」

是亦不無足錄者在。

# 第八編　年來保甲運動鳥瞰

## 第二十三章　各地保甲運動之現況（一）

### 第一節　各地保甲運動之前因

民國肇建，國體變易。政治上層雖由君主而移爲民主；政治下層，實由官治而淪爲半官式之紳治。其於地方行政之組織與區劃，仍依清代舊貫，殊鮮更張，因此所謂地方事業，不操之於官，卽操之於紳；等而下之，又操之於棍痞。生殺欺奪，民之所能自存者幾希，民之所能自主者幾希，民之所能以自致其治者亦幾希矣。且以連年多故，兵匪刼持，流民載道，其或倖存苟安旦夕者，僅一稍恃其自衛自保之力耳。此自衛自保之力量分論解析：

一半仰繫於地方官紳之有形力量，——卽保衛團，保安隊，公安局之類。

一半維繫於地方民衆之潛伏力量，——卽保甲組織，或秘密結社之類。

此兩種力量合而用之，卽地方保衛政策推行之所始是也。推行得其當，地方亦獲粗安，使用苟非其人，平民則

轉爲魚肉。然而在人民方面固有之潛伏結合方式，則不因社會之混亂，而失其自衛自存之力，反因其生命自衛自存之要求與必要，且益鞏固其團結之程度焉。此乃極顯然之事實，無待理解之也。中山先生謂：

「人要能够生存，就須有兩件最大的事，第一件是保，第二件是養。保和養兩件大事，是人類天天要做的。保就是自衛，無論是個人，或團體，或國家，要有自衛的能力，才能够生存。養就是覓食。這自衛和覓食，便是人類維持生存的兩件大事。」——見三民主義

是以人類欲圖生存，必須保衛，而保衛重要之方術，是又莫如保甲制度，維繫力之堅強。夫先有自衛之組織，然後能壯自衛之能力，終之則可以強固自衛之生命。由個人而團體，而國家，而民族，其事其理，皆可一以貫之。試觀國內二十年來，社會上感受之戰禍愈劇，人民之要求自治之能力亦愈強。由要求自治之熱望，出之自衛自存之手段，亦漸有效；而其行動上之合理，又無或稍怠稍縱矣。各省於舉行自衛之策，多有不廢保甲制度者，此爲其一因。

又論及民國以還之保衛政制，不得不回溯以往之地方自治制度。蓋自保甲制度，未彰著其全民之效用以前，過去政府，對人民保衛政策之採取，率爲範圍於地方自治工作之內。因此，論及各地保甲運動，其先必須將地方自治之整個制度併而論之。概自滿清末葉迄於今日，地方自治，始具條文，其階段則可約爲三——

一、清預備立憲時代之地方自治。
二、袁世凱專政時代之地方自治。
三、國民黨訓政時期之地方自治。

清政於庚子敗後，外受歐美勢力衝擊，內受革命高潮震撼，爲維持其皇位計，主施立憲。其自光緒末年至宣統元年，兩次繼續頒布之地方自治制度，全爲效法日本，是即官治式之自治制度也。袁世凱專政後，於民國三年新頒地方自治試行條例，改清府廳州縣與市城鎮鄉之二級制，爲區自治之一級制，更分縣內領域爲五區或六區。區以上之自治，無其他制度，區以下之自治，亦無其他組織；而區董自治員之產生，則按人口爲比例，區董自治員之遴選與圈定，則皆操權於縣知事。此法似可思議而實不可解，是亦官治式之自治制度也。其後山西雲南有行之者，因其法而別其意，直百步與五十步之差耳！民國十七年以後，國民政府先後公佈縣組織法，鄉鎮自治施行法，區自治施行法，市組織法，鄉鎮坊自治員選舉及罷免法，此時地方自治之組織制度與法制上之尊嚴，始達到新興境域，中山先生之地方自治遺教及方法，已正式列入地方自治規章。但此制度，各地施行之成效如何，事實佐證，不待詞費。然其又不免淪爲過度時代法制之趨勢者，蓋以人民彼此間之組織渙散，團結之方法與力量，不能深入社會下層；故雖訓之以政，亦只能備政府之能力，實無由永久維繫人民權力之擴展也。要之此種以社會的組織關係而推進政治的訓練關係，其方法，捨除以保甲法爲始基，事有他途？故論保衛行政之推進，其必與地方自治制度相關聯，而地方自治之發展，又必託步於保甲者，此實又居一因。

近年各省保衛行政，於地方自治事業發軔中，嘗多努力。保甲制度，亦漸與復。然所有法式，皆未能統一，或因襲清時規範，或兼採歐西警制，支離錯雜，各自爲謀，但如何立其政制，明其體用，知自衛之方，收自治之效，俾獲上乘者，固尚在企盼中。

## 第二節　山西等省保衞行政中之保甲運動

### （一）山西省

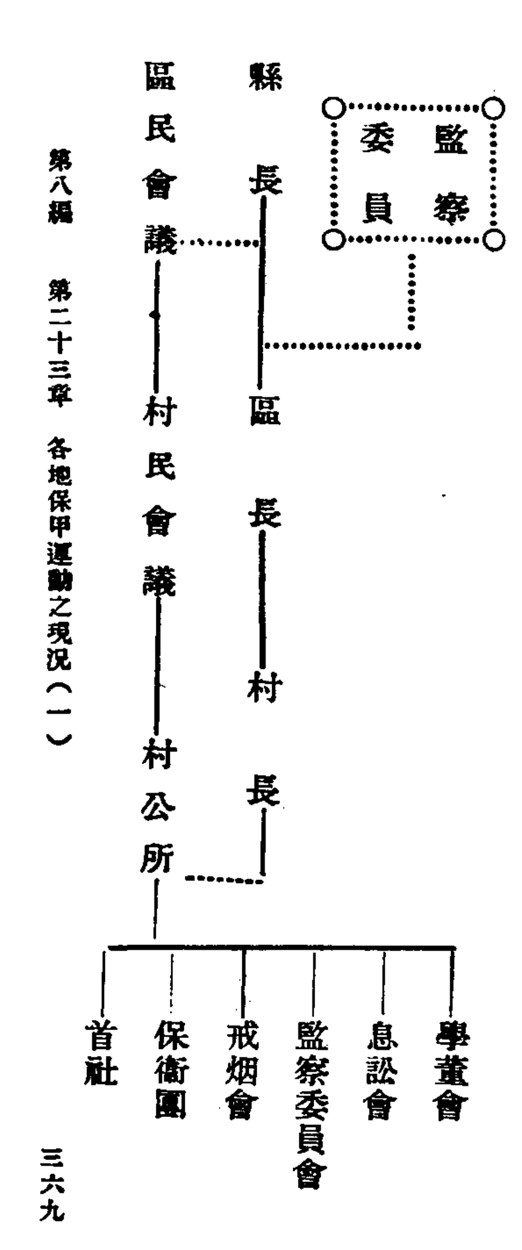
山西省自民元以後施行地方自治，較他省爲早，成績亦有可言。然山西村治基礎，實有其過去歷史上之秉受，非徒然也。光緒八年張之洞巡撫晉省，請通飭編行保甲疏有云：

「竊維晉省二十年前，稀有盜案，非無盜也，本省民情謹弱，不能爲盜；曩年殷盛之時，聚落稠密，屋宇堅完，游民頗少，村規甚嚴，流亡不容棲止，匪蹤更無敢窩留，外來之盜，既無引線，又無窩家，自然無從託足；自同治年間，設防河之軍，客勇數十營，紛紜累年而後罷，以後屢駐大枝營勇，遣者不盡還鄉，于是晉有游勇，邊外七廳，土地荒闊，亡命潛蹤，自新疆用兵，大軍出塞入塞，皆以歸綏爲轉輸屯駐之場，莠民萃焉，于是晉有馬賊；自丁戊荐飢，戶口大減，墟落蕭條，村規稍弛，貧民誘于小利，漸有勾賊窩匪之事，此罅一開，趨之若騖，于是晉有外來糾夥刼盜，比年日益橫肆；光緒五年通省劫案，凡四十九起，六年刼案凡二十九起，七年劫案凡五十七起，本年十一月以前刦案，凡二十九起。」

可見山西村規之嚴禁，由來已久，其後莠民萃集，亦自有因，賴行保甲守助之法，村里安堵無事者，凡三十餘年。民國六年，閻百川督晉省，先行六政三事，（水利，蠶桑，種樹，禁烟，天足，剪髮，爲六政。種棉，造林，畜牧，爲三事。）其時村制設施，尙無村政名目，同年九月頒佈縣屬村制通行簡章，村中設村長副；七年繼頒村編制現行條例，于村

長副下添設閭長八年制定各縣戶口編查暫行條例，同年四月又訂整理村界簡章；九年擬定村自治分期進行辦法，十一年試行五家設鄰長之法；村政之策進，遂由組織之規律，而進于建設之程序。蓋閻氏最初以村本主義，編行村制，使政治在乎用民，繼則改進村制，使政治在乎公平。邇來復以三民主義爲村內設施之標準，迨亦將由官治村而進于民治村者歟？

其村之組織方式，滿三百戶以上爲主村，選舉村長一人，村副一人或四人，視事務之繁簡，決定人數；村長村副，須選品學兼優，且有資力者充之。選任方法，由村民投票公舉，不滿百戶之村，稱爲散村，舉村副一人或二人；合數散村，併治于一村長，稱之爲聯合村。主村散村以下，凡二十五家爲一閭，舉閭長一；五家爲鄰，舉鄰長一，層層聯屬，承辦一切公事，村長副之上有區長，縣內分區之多寡，視縣之大小，以及其政治關係而定；大縣分爲五區，小縣分爲四區，區設區分所一，區長承縣長之命，辦理地方公共事業焉。茲將村政內容組織圖示如下：



一、右區民會議，每年舉行一次，（臨時會不在此限）各村長副閭鄰長等，為列席人員會議關係全區事宜，由區行政長召集之。

二、村民會議，全村村民均得列席（每月至少一人，）選舉村長副監察委員，及息訟會公判員等，議訂村禁約及全村應興應革之一切事宜，並檢舉及處理村執事人員之違法行為。（村禁約之效力，直等于村憲法，全村人民均須嚴格遵行）

三、學董會為全村教育機關，負籌設及維持村學校（每主附村各設初級小學一所，全村童年男女，除因廢疾及赤貧不能就學外，均須強迫入校，校中設備，概歸全村負責，學生祗備書籍紙筆，）並負識字運動之責。

四、息訟會負村民訟事公判之責，但無強迫制止上控之權，上控時縣長並須視察其公判人之是否公平，以救濟強凌弱之流弊。

五、監察委員會，直等於民選之監察院，司一切彈劾監察之責。

六、保衞團即為村民之自衞武力，設團長一人，團副數人，自團長至團丁，均絕對義務，村民自十八歲至三十五歲，均為普通團丁，每日四人，常年輪派，負全村警備巡查之責，農暇時，全村村民，均須演習，由在鄉陸軍軍人及善拳操者，司訓練之責（按前次北伐，山西未易幟前軍隊力量，實際不過四旅，易幟後立即擴充，兵丁由各村長代募，數十萬人立集，實得力于山西在野陸軍軍人條例之實行，與此項保衞團訓練之力也。）

七、戒烟會承政府之命，以感化手段，限期禁吸食販賣為原則。

八、首社爲村財政管理機關。

此外並有整理村範一項由省而縣而區而村層層推遞，以感化爲主，以法律爲輔，爲祛惡育良之政策。又全村經費由全村人民負擔之（視各村情形，以貧富地畝丁口三種辦法，酌量施行，以求得其至平）區公費出縣款撥給之，平均每村經費，（學校經費在內）大約年在二百元至二百六十元左右（因村執事人員，均爲絕對義務，辦理盡職者，由政府獎以榮譽而已，省縣下鄉人員，卽飯食亦嚴禁招待。）

至于保衛團之組織，以一編村爲一村團，以一行政區爲一區團，以縣爲一總團，凡村中十八歲以上，三十五歲以下，品行端正之男子，均選編爲團丁，其主旨在教育上，使團結爲好人，在保衛上，使驅除敗類。平時服務，由團丁中分班輪流，巡邏會哨，稽查聯防，遇有盜賊時，村團甲牌長，卽時召集團民拿捕，並通知鄰村協助；如鄰村有警時，則前往幫同協緝，若在戰期，則邊界縣份團丁，並負防守要隘之責。其訓練團丁之方法，有所謂技術上之訓練，有所謂精神上之訓練：精神訓練者，卽在使每個團丁，咸知團結好人，保衛地方，爲其應盡之責；技術訓練者，卽使之有團結之精神，具自衛之能力也；且以不重形式，不違農時，不耗民財，爲訓練之原則；其所學技能，不外拳術與槍法擲彈諸技；操分常操會操二種，常操于農暇時舉行，會操于每年一春節月內舉行，由團長分區召集之；一村無力聘教練團員者，則聯合鄰村合請一員輪迴教練；古人出入守望之義，事舉而民不擾者此也。

十八年十月國民政府頒布縣組織施行法，各省地方自治制度，重新劃一。至二十年冬，山西自治之設施，鄉鎮編制，尚無艱困，表面形式，尚可作到，同時因十八十九兩年戰事影響，盜匪充斥，又定勦匪防赤辦法八款。

1劃全省爲八個師衞戍區，二十四團衞戍區，駐軍于各縣各重要村鎮。

2各村增加保衞團數量，實行村村放哨接頭。

3重要村鎮，遣派公安分局與衞戍軍保衞團聯成一氣。

4召集村長會議，討論戒嚴辦法，並授以維持治安方法。

5召集各廠主開會，防止工人行動。

6淸査戶口各村實行淸鄉辦法，實行聯保。

7搜買民間槍枝。

8全省設置短波無線電。

該省實行地方自治，旣有成效，辦理保甲亦頗善用其法，故其初于軍事擾攘之秋，逃兵潰卒，未敢肆擾閭閻者，保衞團雖具有其力，但其眞正得力處，初固不在村制上賦有保衞權與否之問題也，考其總因則有四端：

一、由於村長，閭長，鄰長，淸査戶口之負責，不良份子，因以剷除。

二、因有化除莠民條例，善于誘善，樂予自新。

三、駐省軍隊布防得當，又有長途電話隨時可以兜剿。

四、警察盡責，土匪盜賊，難以倖存。

（二）廣東省

廣東省舉辦之保衞團，率依內政部頒定之保衞團法及縣組織法行之。其舉行保甲，在西南各地區，昔曾舉辦，今已廢棄。民十七年春，該省政府爲增進人民自衞能力及補助軍警維持地方治安起見，特舉辦保甲。初由廣州市公安局擬具保甲條例，呈請廣州政治分會核議，交省府議辦。同年六月，西區南區善後委員，均有編辦保甲草案，送省府核示，經該省府民政廳及警衞編練委員會會同擬具「修正廣東省保甲條例」呈省政府核准施行。條例內容，共分七章，三十一條。其說明云：

全省及南區西區保甲條例，俱未分章；玆爲眉目清醒起見，將本條例分爲七章，並以全省爲底本，參酌南區西區條例，擬訂修正草案全文。

又全省條例第九至十二各條，及南區條例第十至十三各條，皆規定保丁團之編練辦法，但西區條例，無此種規定；并於該區條例第十一條之後，加以說明云：查舊制及台灣辦法，均有保丁團之設，現在各縣地方警衞隊已着手編練，該編練章程載有該地方警衞隊成立後，同時同地不得有二個武裝團體之存在，是則保丁團之設，與地方警衞隊之制有衝突，未便採用云云……。審查修正案採用西區說明之理由，將所有關於保丁團之規定，一律删去。

又其條例第二章，關於組織方面節錄如下：

一、各縣，市，城，鄉，墟，鎭，住戶，每十戶編爲一牌，置牌正一人，每十牌爲一甲，置甲長一人，若干甲爲一保，置保董三人至七人，就中以一人爲主任。其毗連各保，於必要時，得明定辦法，呈請縣市行政長官核准組織聯合會。

保董處理保內事務以合議制行之，於必要時得召集甲長牌正會議。保之區域，以地方警衛隊鄉管理委員會或城市墟管理委員會所轄爲範圍。未辦警衛隊之地方暫照原有鄉團局所轄辦理。但滿千戶以上之城市墟鄉，得因地方情形，分爲若干保。牌內編制，得因地方狀況增加其戶數，即「不滿十戶或十戶以上得置牌，不滿十牌或十牌以上得置甲。」

二、寄宿至十人以上之公署局所學校黨部會社寺廟工場店舖戲館等，得以一人爲一戶，自編爲若干牌甲，旅店妓館之住客，另依取締規則辦理。

三、船戶以一船爲一戶，合同泊處所之船戶，編列牌甲，由繫泊處之保董管理之。

四、鄉村戶口，須挨次編牌，墟圩市鎮，得於甲內擇聯編牌。

五、牌正受直屬甲長之指揮監督，甲長受直屬保董之指揮監督，保董受該管縣市政長官之指揮監督。

此項條例嗣經省府第三屆委員會第七十一次會議議決「照修正，發各區善後委員公署，斟酌地方情形，分別試辦三月後，呈報辦理情形，再行酌定公佈……。」則是項修正保甲條例，初爲試辦性質，當局之不敢冒然輕試，具見舉辦保甲之苦心。至十八年十月該省民政廳奉省府令飭查明前次修正保甲條例，是否適合各縣實情，並有無再事修正各等情，分別擬復呈核；經審議前訂各條，不盡適合，改擬保甲暫行辦法十四條，復經該省府第五屆委員會第二十五次會議決定通過施行。自此以後廣東舉辦之保甲，悉以是項辦法爲準繩，該省對保甲政務之重視，幾經規劃，幾經試驗，縝密精當，迫爲他省之所不及。附錄該項辦法如次：

一、各城，鎮，鄉村戶，每二十五住戶爲一牌，置牌長一人，牌甲編制，得因地方狀況。增減其戶數。

凡公署，公會，學校，黨部，戲院，店鋪。工場等與尋常住戶編聯，船舶以一船爲一戶，合同停泊處所之船編列牌甲。

二、各甲隸屬於轄內警署或區鄉辦事所或團局。

三、牌長甲長，由該牌甲內公舉，經警署或區鄉辦事所或團局審查，轉呈地方長官委充之

四、有左列事項之一者，不得爲牌長甲長。

一、居住不滿二年以上者。

二、年未滿二十五歲者。

三、曾受刑事處分者。

四、吸食鴉片者。

五、有反革命嫌疑或不務正業者。

五、牌長受直屬甲長之指揮監督，甲長受警署或區鄉辦事所或團局之監督，辦理該牌甲戶口編查，人事登記，（出生死亡婚姻繼承分居遷移失蹤寄居收養開張歇業等）及保持該牌甲內之安寧，教誡約束所屬戶。

各警署區鄉辦事所團局，受直屬地方長官之指揮監督，綜理轄內牌甲事務。

六、各牌戶口，由牌長淸查，依調查表式填造四份，經甲長覆查，再經管轄警署或區鄉辦事所團局抽查訂正

後，牌甲長各存一份，以一份繳存縣市政府。

人事登記，遇有人事變動時，家長應卽申報牌長，由甲長轉報警署或區鄉辦事所團局，每月由警署或區鄉辦事所團局製成人事登記一覽表，呈報該縣市政府，分別查册增改。

七、查淸戶口時，甲內所有素行不良，烟賭無業外來寄居及在逃之著匪慣盜又曾犯刑事案件或有共黨嫌疑者，須按照注意錄格式塡註，彙報地方官備查，隨時由警署或區鄉辦事所團局分別督飭各該甲牌長，加意查察。

八、同牌各家，應負連坐責任，彼此互相詰察，各甲戶口淸查終結時，由按署或區鄉辦事所團局，分督各甲長，責成各該所轄牌長，聯同牌內各家，繕具坐結，彙齊呈繳地方長官備案。

九、住戶或牌長甲長有犯左列情事之一者，察實地方長官依法懲辦，其同牌住戶不舉發者連坐，得處以拘留或五十元以下之罰金。

一、私通或庇容盜匪共黨者。

二、窩匿盜匪共黨及寄頓銷售贓物者。

三、故意抗阻保甲事務之進行者。

四、濫保盜匪共黨者。

五、尋仇挾恨故意誣陷善良者。

十、仕戶或牌長甲長，有犯左列情事者，察實，由地方長官按其情節，處以撤職拘留或三十元以下之罰金。

一、牌長甲長怠玩職務，辦理不力者。

二、隱蔽共產盜匪事件者。

三、瞞匿戶口者。

四、外來寄宿在一夜以上，及其他人事變動，不爲申報者。

五、貪圖小利，故意收買贓物者。

六、不聽教練約束者。

七、無故滯納牌甲費者。

十一、第九第十兩條之罰金，撥充該甲之用。

十二、略

十三、牌長甲長名譽職，但辦公必需之費，由甲內公共籌給之。

十四、各甲經費，由該甲就地自籌，經甲長牌長會商作成預算書，呈由警署或區鄉辦事所團局，轉請地方長官核定之。

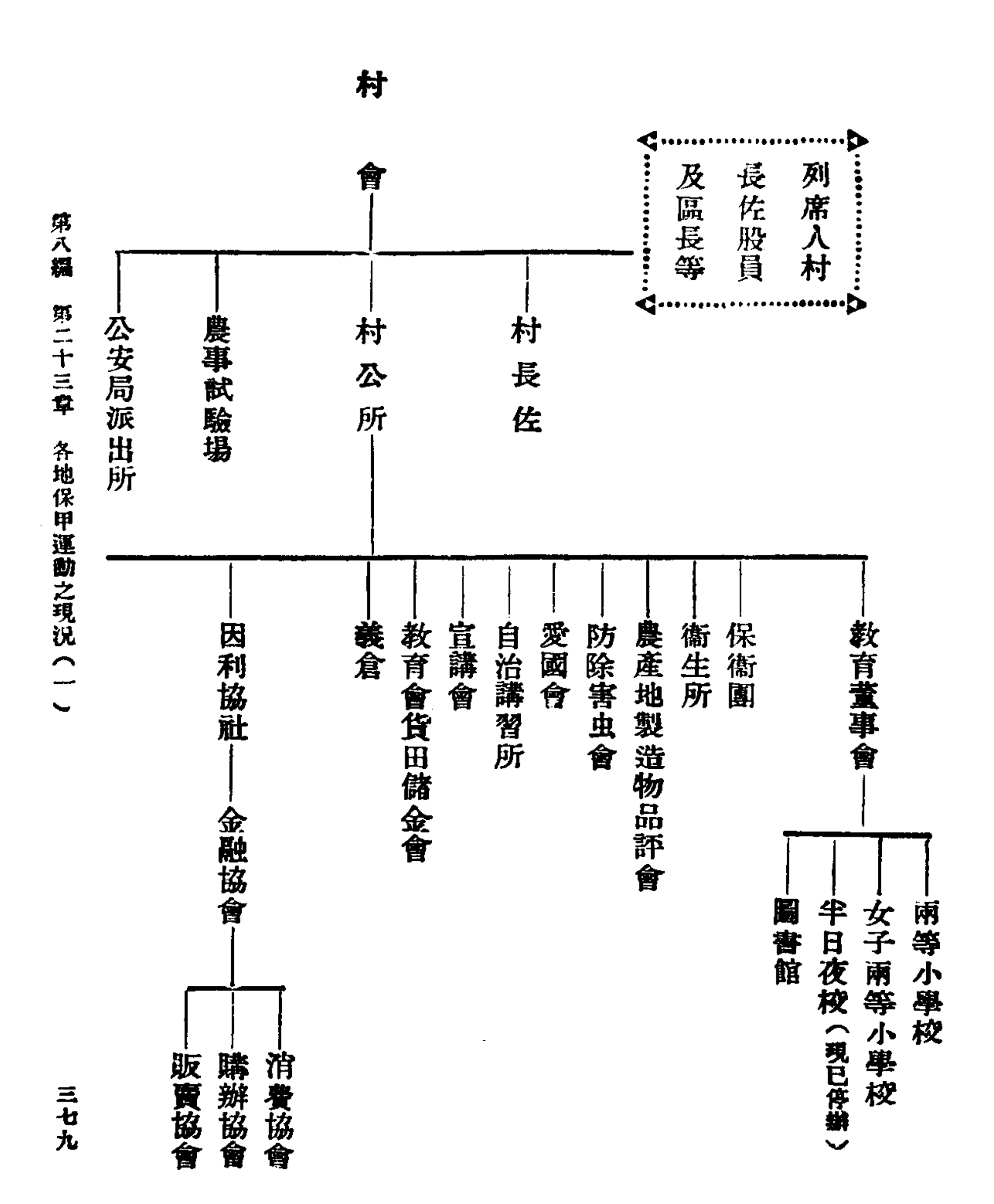
至於廣東全省舉辦保甲成效如何？尙無明確之考核，姑且將瓊崖島保甲實施後狀況述之。查南區善後委員公署於民國十七年成立於海口市，五月，即創制保甲施行準則，通令區內各縣市切實舉辦，八月，更選派團務指導

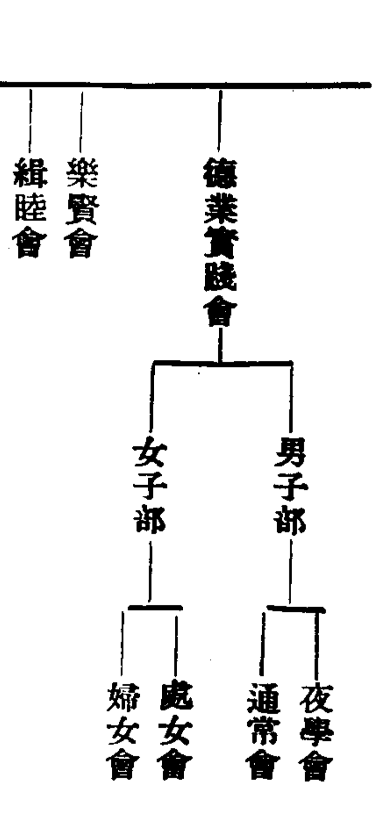
員分赴該島各地廣爲宣傳，詳爲指導，并督促妥爲編辦，至十二月間，該島各縣市戶口先後編查竣事，并將原有各民團改爲保丁，計海口三團，瓊山六十團，文昌三十七團，澄邁三十一團。定安二十六團，瓊東十團，樂會十七團，萬甯二十四團，陵水十一團（黎昌四團在內）臨高三十三團，儋縣三十八團，崖縣十七團，昌江十團，感恩八團，全島統計三百二十五團，每團團董三人至七人，以合議制處理團務；團丁分二種，一現役保丁，一預備保丁，由團董按名冊次序，平均輪派，每日或隔日遞換一次，其未值派者，皆爲預備保丁，必要時徵集之。十年春全島各縣市戶冊編查完畢，全島舉辦保甲，遂爲各地先。

總計前後歷時約十閱月，於盡力切實推行之外，並立有多種補充細則，如南區保甲施行準則，南區各縣市長員辦理保甲須知等等，皆爲依法例而準事實推行保甲有價值之述作者也現聞所得成效，頗爲昭著，各保丁團之自衞能力亦強，漸無藏奸匿盜之事。

（三）河北省

山西村治之卓具規模，不過七八年之歷史；國內倡行村政最早者，要首推河北之定縣翟城村。翟城村者，爲前直隸省議會副議長米迪剛父子數十餘年來經營而成者也。當清光緒末，國人盛倡新學，該地秀才米鑑倡議在本村立高初兩等小學校五六所，村民翕然興奮，其子迪剛，留學日本歸國，更推其師賈佩卿「修己救世」之學理，及東遊參證新村之印象，與村人合議，遂組織村制；民國三年孫發緒長定縣，表揚當道，將村制舉而措之四境，縣政爲之一新。該村當時組織，甚爲完備，儼然一小國家社會，茲臚列舉其崖略如下圖。


村會
列席入村長佐股員及區長等
公安局派出所
農事試驗場
村公所
村長佐
因利協社
金融協會
消費協會
購辦協會
販賣協會
義倉
教育會貸田儲金會
宣講會
自治講習所
愛國會
防除害虫會
農產地製造物品評會
衛生所
保衛團
教育董事會
兩等小學校
女子兩等小學校
半日夜校（現已停辦）
圖書館




此外勸農，鑿井，查禁賭博，看守禾稼，保護森林，平治道路，均無不有其一貫之條理；惟村會組織，缺乏民治精神，故近年來將爲改進，以期盡善，其綱要如下。

村自治會所

- 公安協社……凡關於公安之事，如實行保甲，防盜，禁賭，看守禾稼保護樹木，調爭息訟及一切安甯秩序，守望相助之事均屬之。
- 因利協社……凡關於生產合作事業等屬之，如產業合作，農業改良，副業獎進，消費信用合作，平民銀行，儲蓄會等。
- 教育協社……凡關於教育風俗等均屬之，如學款貸用，小學教育，義務教育，識字運動，政治訓練風俗改良等。
- 公益協社……凡關於公益之事，如道路橋樑，衞生醫院；公園，娛樂場，義倉，養老，恤孤，及一切互助慈善事業等屬之。

是亦足資參閱者也。

瞿城村舉辦保甲一項，在其村政中居重要成份，殊有可述，該村共同保衛法之議定書云：

融洽鄉里，固在禮俗相交，而保護身家，先應守望相助，本村村事改革十餘年間，對于森林禾稼之看護，春冬兩季之巡更，均取互相保衛之主義，現已成效大著，盜風漸絕，然恐被鄰村波及，亦不得不預爲防範。民國四年十一月，村公所村會議時，由會長提出保衛案，經衆贊成，遂議定共同保衛簡章如左：

一、本村爲謀公共治安起見，特仿照古保甲法，編全村爲五組，實行保衛。

二、每組公推組長一人，商承村長管理本組一切事宜。

三、除團體保衛外，並雇定更夫二名，由組長輪流督查，分街巡夜，以備不虞。

四、組織內如有警報，由組長會同村公所，鳴鑼集衆，共同捕治。

五、如遇村中有緊要事故因防衛致死傷者，由公所開臨時會，予以相當之賻奠或養傷費，但事主則不在此例。

六、保團經費，由村民負担。

此爲十年前該村施行保甲之實況，至於河北省施行民團之保衛政策如何，亦有可論者。概自十七年以後，全省值兵亂之餘，匪氛甚熾，該省民政廳爲標本兼治計，一面舉辦清鄉，整理警團，一面實行編村，清查戶口，且陸續擬定清鄉預備辦法，編村簡明辦法，保衛團條例，清鄉條例，以及各項村政規則，均經通令頒行有案，全省保甲之計

剿，率備如茲，各項法令中，其較具特質者，摘其大要如左。

甲　地方保衞團組織之大要

一、本省各縣應設立地方保衞團（原有之保衞地方團體依照條例改組）。

二、各縣地方保衞團，受民政廳及該管縣政府之指揮監督，專司保衞地方防剿盜匪事宜。

三、各縣地方保衞團，設於縣政府所在地，定名爲某縣地方保衞總團，各警區各設分團，定名爲某縣某區地方保衞分團，各村各設支團，定名爲某縣某區某村地方保衞支團。但不及百戶之鄉村，得附屬於鄉村支團，或聯合數村組一支團。

四、地方保衞總團設團總一人，以縣長兼充，督察一人，以公安局長兼充，均由民政廳委任，分團設團正一人，由本區各村長公推地方公民三人呈請縣長擇一委任，支團設佐一人至三人，由聯長於各村公民中擇委，或委村長村佐兼充。

五、地方保衞團團丁，以各村十八歲以上四十五歲以下之公民充之，其數多寡，由縣長招集團正及團佐就地方情形斟酌規定。（見十八年一月該省政府第五十九次會議通過之地方保衞團組織條例）

乙　地方保衞團村支團之組織簡章大要

一、村支團之組織，按每閭每一牌設牌長一人，以閭長充之，數閭爲一甲，設甲長一人，以村副充之，一編村爲一支團，設團佐一人至三人，由縣長就各本村公民或村長擇任之。

二、凡村民年在十八歲以上，四十五歲以下，品行端正者，均負充團丁之義務，但有左列情形之一者，得免除之、

A在外有正當職業者。

B學生在校肄業者。

C現充學校教員者。

D有殘廢疾病者。

三、村支團團佐，督率團丁專司稽查本村匪類及防禦盜匪事宜，並受總分團之節制指揮。

四、各村遇有匪警時，團佐牌甲長應即立時招集團丁，相機防禦，並迅速報告總分團及附近各支團，會同兜勦。

五、村支團應就村民中，擇有武術技能或經驗者，公推担任操練，其操練分常操會操兩種。

A常操於農暇時由團佐督率舉行。

B會操於每年春節後一月內，團總分別招集舉行之。

六、各村會操如有成績優良者，應由團總評定甲乙，酌給獎品，前項獎品費，由地方公款內支給，但每區不過三十元。

七、村支團團丁，遇匪警操練時，如有藉端規避者，應由團佐報告本區團正，酌予懲戒。

八、村支團辦理保衞事宜，具有左列情事之一者，由團總酌量情形，呈請獎恤。

A查獲通緝或懸賞緝拿之巨匪者。

B盜匪搶刼登時捕獲者。

C協同分團或他支團捕獲盜匪者。

D密報盜匪窩藏處所因而拿獲者。

E奪獲盜匪槍械者。

F因捕拿盜匪被傷或斃命者。

九、村支團辦理保團事宜具有左列之一者，得由團總酌量情形呈請懲處。

A容匿盜匪故縱不報告者。

B誣良爲盜者。

C挾嫌械鬥者。

D不受節制指揮者。

E逾越職權者。

十、團佐甲牌長，辦理保衞事宜成績卓著，應由團總查明開列事實，呈請民廳核獎。

十一、村支團除教練員教練期間，酌給津貼外，團佐甲牌長及團丁均係義務，不支薪金。

十二、村支團應需經費，由村民會議議定之。

此爲該省地方保衛之單行法。然按之實際情形，究竟何似？據二十年夏間，中央通令各省，調查辦理地方自治之經過及困難，河北省府之報告，各縣之區公所已成立，鄉政組織，未切實分劃；是其不能謂爲完全組織成功，事實明顯；鄉鎮閭鄰之組織未備，其完成縣組織最後工作之戶口調查及人口登記諸事，（按中央刊布保甲運動，卽以此二事併入保甲工作範圍）未嘗着手，亦毫無疑義矣。

（四）江蘇省

蘇省辦理地方警衛，從之具體規劃，任民衆自行組織之；六年前有所謂「農民自衛軍組織大綱」之頒行，未久卽歸于撤廢，現無研究之必要。以後又有江蘇省各縣公安團條例之頒行，此條例第二章編制內規定：「各縣公安團，依村制之戶口查調，男子以十八歲以上，一律爲公安團團丁，定期教練；」又規定：「各縣公安團，按每閭爲一牌，以閭長爲牌長，數閭爲一甲，以村副爲甲長，每一編村爲一村團，以村長爲村團長，每市鄉區爲一區團，以市鄉局長爲區團長，每縣爲一總團，以縣長爲總團長，縣公安局長爲總團副；」此條例自通令後，各縣遵令實施者，雖有數處，但大都有名無實。至十七年十二月，該省府第一六五次會議，又通過江蘇省各縣保衛團暫行條例，通令所屬遵行，此條例與前述公安團條例略爲不同，其第四條云：

「各縣保衛團應照戶口條查清冊，凡男子年滿二十歲至四十五歲，素行端正者，一律編入保衛團團丁名冊，但有左列情事之一者不在此限。

A家無次丁者。

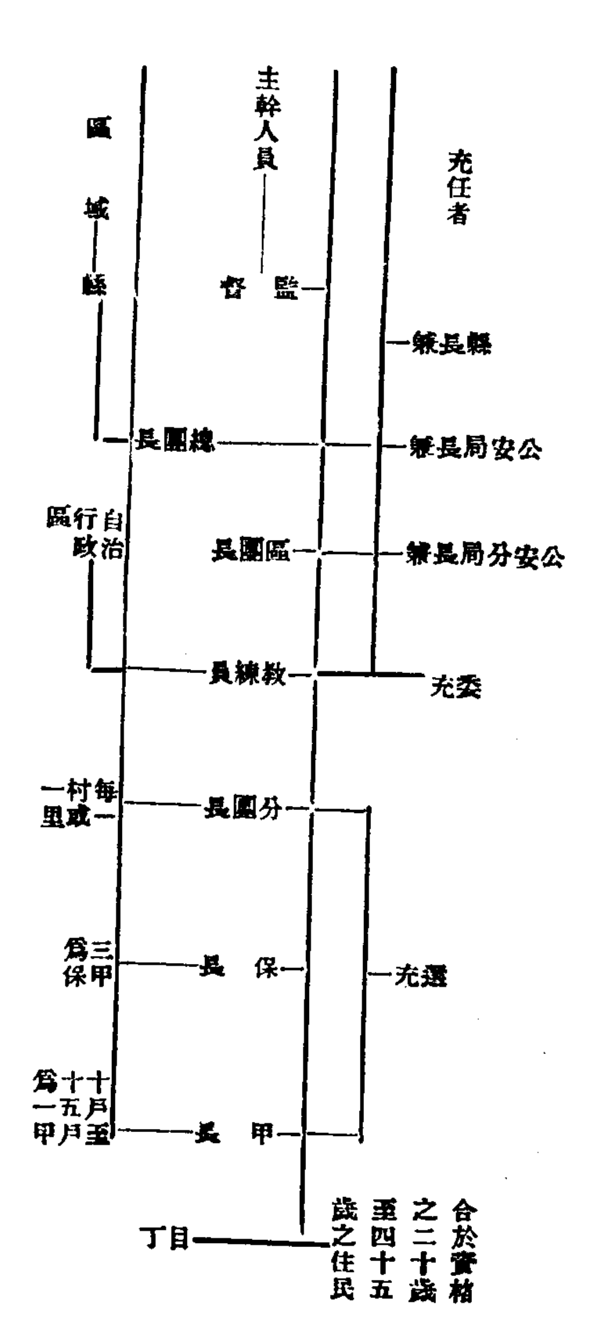
B頹弱或殘疾者。

C有公職及教員學生。」

又其第五條之規定：

「每縣每一總團，以公安局長爲總團長，縣長爲監督，每區爲一區團，以公安分局長爲區團長，每一村里爲分團，設分團長一人，三甲爲一保，設保長一人，十戶至十五戶爲一甲，設甲長一人，各分團隸屬於區受區團長之指揮調遣，各區團隸屬于縣，受監督總團長之指揮調遣。」

綜其組織大綱可列示如左：



此項條例，尙有是處，於地方情形，亦闇相合；嗣因國民政府內政部爲統一全國地方警衞計，頒布縣保衞法令各省施行，該省府又將前頒單行條例廢止，另行擬具「縣保衞團法江蘇省施行細則」一共三十六條，通令各縣將原有人民自衞團體，分期改編，並擬將團丁分爲常備團丁，預備團丁，後備團丁三種，丁役年限，常備團丁三年，預備團丁五年，後備團丁十年，施行情形，據該省政府統計，除鎭江，溧陽，淮陰，靖江，儀徵，高郵，銅山，邳縣，宿遷，東海，沭陽等縣，無正確調查外，大多數均有保衞團之設立，總計全省辦理保衞職員，共有三八八八人，團丁共有二九六二五人，槍枝有三二〇六枝，子彈有一六六一四六發，每年經費平均收入四七三一一元，支出五二九五八元。

前項辦法，在施行實際上，最感流弊者，惟抽丁法之歧擾，或雇或抽，漫無衡則，故行之未久，漸趨疲玩，自一二八滬變發生，國難益亟，省方當局，感於民間武力組織，有力謀振刷之必要，遂有省縣各種保衞委員會之創設，所謂「普訓運動」，風靡一時，其法以省保衞委員會爲全省民團最高指揮機關，縣保衞委員會爲縣民團指揮機關，縣以下仍保存舊日區團甲牌之編制，至於縣保衞團之事業範圍，除執行固有之任務外，凡自治機關應辦之事項而爲保甲所應辦者，一律劃歸保衞團辦理，但不得干涉地方行政司法及其他一切事宜，創議以還，爲期半載，總核當時各縣保衞團內保甲事務之進行，率多完成原有編戶計劃之第一步，而普訓施行亦多紛擾，惟啓東一縣，其成績有足嘉焉。

至二十二年冬，當局復鑑於社會下層組織弛懈，一切政治力量之推進與自治事業之設施，諸感窒礙，且以過去區鄉鄰閭之制，率多名實不符，團保甲牌之設施亦多偏廢莫舉，而保衞委員會自成系統，亦辦保甲，政令紛歧，政

制駢雜，應一律定編爲「保甲」俾收專一之效，經省府六零五次會議，乃決定籌辦保甲以改進自治，并確立原則（一）將各縣名目不一之自衞組織或自治組織，均一律改編保甲，（二）將辦理保甲各縣之自治及保衞經費移作編練保甲之用，并將各該縣形式上不着實際之自治組織，暫行停止。（三）指定江北之南通鹽城東海淮陰銅山五行政督察區所屬各縣，自二十三年四月一日起，先行舉辦。至該省所訂清查戶口編組保甲規程，參照豫鄂皖三省剿匪總部保甲條例者十之五六，斟酌地方情形而別有立法精神者十之四五，茲就其法旨上備具之特點，摘附十條以證之。

一、原規程第三條「保甲之編組以戶爲單位設戶長十戶爲甲設甲長十甲爲保設保長城區以二十五甲爲保設保長保屬於鄉鎭長」

二、原規程第五條「保甲依左列方法編組之：

一、編甲應按居戶挨次編組

二、編餘之戶不滿一甲者六戶以上得另立一甲五戶以下併入鄰近之甲編餘之甲不滿一保者六甲（城區十五甲）以上得另立一保五甲（城區十四甲）以下併入鄰近之保

三、保甲內之住戶有因事故全戶離開者應暫時保留其甲戶之次序

四、各地暫時居住之戶編爲臨時戶附入附近甲內」

三、原規程第六條「普通住戶塡寫戶口調查表時應列入普字號寺廟列爲廟字號船戶列爲船字號公共處所

列爲公字號外人寄住者列爲外字號其在寺廟或公共處所內附有住戶者乃照普通戶口編查」

四、原規程第七條「船戶應就其常泊碼頭指定爲其住所照普通住戶編組保甲並通編船字號數」

五、原規程第八條「船戶係指帆船戶其輪船在海關及航政局及其他機關註册者仍須報明船籍港及其號數人數於常泊地之區長」

六、原規程第九條「船戶不足五戶者得附編於住所之家內滿一甲者附編於住所之保內」

七、原規程第十條「船戶不能定期常泊於其住所時應於出發前後將其目的地經路事由報告於甲長」

八、原規程第十一條「船戶行船於一個月內不能歸還住所時應書面報告所屬保甲長每月至少一次」

九、原規程第十二條「船戶如係自成一甲其甲長于陸地須有住室仍以一戶計之」

十、原規定第十八條「甲長由本甲內各戶長各推一戶長充任保長由保內各甲長公推一戶長充任甲長不得兼任保長鄉鎮長由保長於保長內公推一人兼任」

該省新頒保甲條文施行伊始，尙不足以言治績，此外如保甲略圖之示範，亦爲前項規程中獨備之點，即總部保甲規程，尙不及其精當，爲便於檢閱，特摘附於本書之末。

綜觀江蘇辦理保甲，其初則無具體計劃，其後雖有具體計劃，而政令時改，以致全省保衛組織，極形複雜，不能統一進行，今後固不得不望於新法之施行也。

## （五）湖南省

湖南省團防之組織，已有數年，且著成效。各鄉有挨戶團，即古保甲制之遺法，曾國藩所謂先團而後練之制，亦即此也。挨戶團，又名挨戶勇，考其歷史，據聞係曾國藩在湘召集湘籍子弟，編練成軍，以平長髮時，即提倡設挨戶團，實行聯戶自衞。其組織以團爲單位，團內設團總一人，團副一人，團受團防局之指揮，而團防局又直隸於縣署，團以下爲土地，有保正，巡視各土地，遇事情發生，由團社集會解決，遇盜刦掠，則共鳴公鼓，號召團丁禦之，此當時不成文之法制也。革命軍興，北伐以後，共黨竊奪湘政，惡其不利於己，將各團一律取消，同時成立農民協會，以農民自衞軍之組織代之，但行之未久而清黨之事起，挨戶團之組織，亦以漸次恢復。當時用意，僅屬於強振人民之自衞能力，消滅一切反動一端，其他意義皆不與焉。湖南民性剛健，勇毅敢爲，且富於自治精神，有政府之提倡，民衆之自覺，一面運用固有地方性之集團，一面參行中央頒布之縣保衞團法，擴大而統一之，爲縝密之籌劃，保甲運動之本末兼備，他省無如此者。

近年以來，該省府對於清鄉保衞之工作，更爲進一步之運用，分辦理保安團組織，剷共義勇隊，清查戶口，舉辦聯結四步驟，一一行之，頗具成效。

1舉辦保安團——湘省各縣舊有保衞團之組織，惟因辦理不善，功效未顯，且各縣人數不齊，團捐多寡，亦不一致，馴至訓練缺乏，甚且危害地方，十八年何芸樵氏即着手整頓，第一步先改編爲挨戶團常備隊，次即統一團餉，收爲縣有，幷以次統一經費編制訓練指揮，歷時頗久，對統一槍支經費編制等項逐漸辦到，而訓練指揮初尚未能完全統一；最後乃又將挨戶團常備隊改編爲保安團，視各縣區域之廣狹，需要之大小，經營之多寡，成立

保安團，或保安大隊，每團轄一二大隊不等，統歸清鄉司令部指揮節制，團長隊長，則由清鄉部就各縣長於軍事學識人員選派之萬一本縣無是項人才，則以他縣人充之。自辦理以來，歷次勦匪，頗能收效，雖實力較正式軍隊爲弱，但極有抗匪之能力。徵諸過去保安團出勦赤匪，迭獲勝利，有時亦聚殲匪衆一二千人以上；且團隊實行守望相助，一縣有警，他縣團隊赴之，非如過去保衛團之各自爲政，不相爲謀也。故湘省團隊尚能表示相當力量，爲地方作保衛工作。

2 剷共義勇隊——係就各縣原有挨戶團守望隊擴大改編，使人民俱立於剷共的戰線上，提高其勇氣，一洗其以前畏共心理。組織方法，係就原有自治區域，以爲義勇軍之區分；譬如十家爲牌，若干牌爲團，牌有長，團有董，鎮鄉區亦各有長，亦爲各該區鄉鎮團牌義勇隊隊長，使全縣民衆，盡成爲義勇隊，層層相生，組織方得完密。其任務爲捕拿匪共，搜索匪窩，偵察匪蹤，清查異歹，担任巡邏，協助防勦；蓋共匪欺騙裹脅民衆之手段，不外誘惑威脅兩種，今各縣民衆，一經組織完密，清除異歹，森嚴壁壘，則共匪技無所施；且軍隊徵調無常，開拔不定，萬一發生匪警，義勇隊必可發揮自衛能力，協助保安團担任防勦，如或難勝，亦可堅守待援也；再完成地方自治，更須組織民衆，然後精神才有寄託，剷共義勇隊組織完善之後，地方自治基礎亦以穩固。故剷共義勇隊之區分，特按照原有自治區域辦理，而以縣長督董其事，各區并派出督催員以輔之。

3 清查戶口——過去湘省辦理此事，亦煞費苦心，因清查時，各戶口或所報不實，或所報時有遺漏，而人民對此意義，初亦不甚明瞭，湘省府曾革斥數縣辦理不力之縣長，以示勸戒，數經設法推進，現已具相當成績。

4辦理聯結——此項與淸查戶口，同時進行，其經過困難，亦與前項所述相似，目前雖略見成效，純就古法而微加變通，各縣大半只做達原定計劃之五成，其較好之縣份，亦只做達七八成，再歷時日，料必有可觀者矣。附錄挨戶團章則之要點，以佐參閱。

「湖南各縣挨戶團章程十八年九月十三日修正

第一章　總則

第一條　湖南省政府以肅淸共匪盜匪保全地方永久安甯爲主旨於各縣組設挨戶團

第二條　各縣設挨戶團局

第三條　略

第二章　組織

第四條　挨戶團局設正主任一人由縣長兼充副主任一人由縣長召集縣農會縣工會縣商會縣教育會縣自治機關縣救濟院及城鎭鄕區各推代表一人組織聯席會議票選廉幹勤明兼有軍事知識者二人由縣長擇一呈請民政廳委任之選舉時由縣政府函請縣黨部派員監視以昭鄭重

第五條　團局得酌設事務員三人至五人由正副主任分別遴用

第六條　略

第七條　有左列各款之一者不得充挨戶團職員

一、不明國民黨黨義者

二、有共產黨嫌疑者

三、行爲不正聲名惡劣者

四、吸食鴉片烟者

五、年力衰弱難膺繁劇者

第八條　按戶團團隊分左列兩種

一、守望隊　以每正戶內現住該地之壯年男丁（十八歲以上四十歲以下）三人抽一五人抽二之方法編組之

但因障礙不能服役者除實貧窮外應僱人自代

二、常備隊　由各守望隊內選送確無共黨嫌疑疾病嗜好並有公正紳民負責担保者編組之其服役期限爲三年期滿後不再被選

前項常備隊每年抽換三分之一

第九條　守望隊無定額在自治機關未成立以前暫以牌長甲長保董率領之

第十條　常備隊之編制如左

一、十名爲一班置班長一人

二、三十名爲一排（二十名以上未滿三十名者亦同）置排長一人

三、九十名爲一隊（八十名以上未滿九十名者亦同）置隊長一人司務長一人司書一人

第十一條　各縣常備隊兵總額以三百名至九百名爲限但有特別情形得由縣長召集團局及縣行政會議議決呈請民政廳核准增減之

第十二條　常備隊長排長由團局正副主任遴選當地廉幹有軍事學經驗者委任之班長由隊長遴用之

第十三條　略

第十四條　團局受縣政府之監督指揮辦理左列各款事宜

一、全縣團防員兵之監督指揮考核獎懲事項

二、剿匪計劃之統籌及與鄰縣聯防事項

三、團隊之調遣事項

四、團防經費之預算決算及其發佈報告事項

五、槍彈之籌劃支配及保管事項

六、遇有拐拖槍枝及侵蝕團款者呈報追究事項

七、在自治機關未成立以前辦理編查保甲及其結册之彙存事項

八、其他關于縣屬團務事項

第十五條　各縣團局有指揮縣境原有自治區域鎮鄉董辦理左列各項事宜之權

一、調查及報告匪情事項
二、編練及考查守望隊事項
三、調遣守望隊協助防勦事項
四、編查保甲造報册結事項
五、其他關於本區域內團務事項
第十六條　各常備隊長受團局之指揮命令辦理左列各款事項
一、關於督隊勦匪事項
二、臨時調遣指揮守望隊協助防勦事項
三、關於鄰境聯絡防勦計劃事項
四、訓練團體事項
五、盤查奸宄事項
六、其他關於防勦事項
第十七條　團局及常備隊長不得干涉民刑訴訟及其他不關團務範圍之事
第十八條　團局及團隊對於共匪盜匪除臨陣及拒捕格殺者外其餘捕獲人犯應立送縣政府訊辦不得擅殺及拷打

第十九條　常備隊平時分防要隘臨事赴指定地點協同動作遇匪類有竄入鄰境情形時臨時或事先通報兜勦

第二十條　守望隊由團董甲長督率平時負巡哨之責稽查面生歹人遇有匪警即發信號集合禦捕並一同飛報局隊

第二十一條　略

第二十二條　略

第三章　訓練

第二十三條　各守望隊平日隨時練習技擊每月由甲長調齊會操一次每三個月各甲聯合會操一次但得酌量情形增減

第二十四條　常備隊每月操練除有出勤之勤務者外每月會操一次

第二十五條　訓練之科目如左

一、政治訓練（訓練之意義1使戶團確爲人民的武力2人民欲求自衞須切實團結努力勦匪）

二、單人教練

三、班排教練

四、連教練

五、營教練

六、戰術

七、擊射

八、投擲（拳棍短刀梭標）

第二十六條　守望隊每三個月由團局抽調檢閱操練成績一次常備隊至少每月檢閱一次幷造表呈報民政廳

第四章　器械

第二十七條　全縣團隊槍彈統歸團局支配其有原係各區鄉村團體及私人購置者均由團局會同縣政府備價收用

第二十八條　槍彈不足時團局呈請縣政府發給購槍印照幷由縣署呈請省政府換照購運

第二十九條　略

第三十條　略

第三十一條　民間發現散槍零彈應立卽報局違者以私藏軍火論

第三十二條　略

第三十三條　守望隊應由各甲置備梭標鳥銃等件以備應用

第三十四條　略

第三十五條　略

第五章　經費

第三十六條　挨戶團經費應依左列秩序由縣政府召集縣行政會議議決統籌但由一種籌足者不得再籌他種并須呈候民政廳財政廳核准

一、原有團防產業

二、賦稅附加

三、其他捐助

第三十七條　團局正主任及守望隊員兵概不支薪惟守望隊員兵遇會操及剿匪時得酌發伙食賞金

第三十八條　略

第三十九條　略

第四十條　挨戶團常備隊員兵夫薪餉由縣政府派員會同團局正副主任於每月月終點名給放

第四十一條　挨戶團經費應由團局按月造具收支計算書表賚送縣政府審核轉呈民政廳并轉財政廳備案一面將收支數目列表分送縣黨部及各團體并張貼城鄉通衢

第六章　獎懲及撫卹

第四十二條　略

第七章　附則

第四十三條　略

第四十四條　略

## 第三節　浙江等省保衛行政中之保甲運動

### （一）浙江省

浙江省保甲之運動、過去情形，以徵考未詳，不能盡悉，今所知者，即現在該省通令施行之鄰戶聯保法。此辦法，在實施上爲如何，亦無從詳知，要其以村里內各鄰爲單位，訂定聯保須知及鄰戶聯保結，戶主保結等項，固爲切近事情者也。玆將鄰戶聯保須知十條列下以見一斑。

一、凡住戶商店均須按鄰，由鄰內各戶戶主全體聯具保結，其尙未依村里制編鄰者，應由村里籌備委員會將各鄰編定辦理。

二、凡鄰戶聯保，須按戶編次，不得飛聯。

三、凡機關，團體，軍隊，學校，工廠，旅館，寺廟等，得不聯入，以其長官，主任，經理，主持等爲戶主，出具負責保結。

四、凡居住船內之船戶，依其常駐地之各船戶戶主互相保聯，如僅一戶者，由該船戶戶主，出具負責保結。

五、凡同聯各戶，須互相監察，如同聯戶內有爲匪盜或接濟窩留者，或有共產黨言論或附和者，或私藏軍火者，或容留形迹可疑之人者，均須立即報告本鄰鄰長轉報當地警察機關或保衛團核辦，並轉報市縣政府查核，

倘有瞻徇隱匿，一戶有犯，其他同聯各戶，概以庇縱論罪，其不聯入鄰戶而由戶主負責保結者，由戶主監察報告，如有瞻徇隱匿，戶主以庇縱論罪。

前項同鄰各戶之報告，如鄰長倘未選定時，應報由第一戶戶主轉報核辦。

六、村里閭鄰長副，應隨時查察本村里閭鄰內各戶，如有違犯前條列舉各情事者，須立卽分別舉報，倘有知情隱匿或失察時，得由住戶或其村里閭長副轉呈或逕呈該管市縣政府核辦。

七、報告舉發，如係挾嫌誣報者，以誣告論罪。

八、鄰戶聯保法及戶主保結用紙，須用兩聯，由市縣政府，依照定式，連同聯保須知一併印製，編號發交村里委員會或村里籌備委員會分交各鄰長，或每鄰第一戶主或不聯入鄰戶之戶主，按鄰按戶填具。以一聯存村里委員會或村里籌備委員會，一聯截送市縣政府，彙訂成册保存之。

前項印刷費，由市縣政府，報請民政廳核准，於縣市地方公款項下支出之。

九、鄰戶聯保結，須於每年一月換填一次，不聯入鄰戶戶主之保結，於其長官，主任，經理，主持等，至換時換填一次。

十、市縣政府，應按將各聯保發生事實及處理情形，彙報民廳查核。

按浙省編戶聯保之所以能推行便易者，實基於村里組織之完整。其在十七年中央未頒縣組織法以前，曾先行編村，後編區，由下而上，與縣組織法先分區再編鄉鎭者，殊較爲實際。其能收編戶聯保之效，卽以此也。

## （二）湖北省及漢口市

湖北各地之保甲制度，無成文法可資稽考，凡事皆沿習慣爲之。自十八年國府元電飭各省市舉辦保甲後，該省卽遵照鄉鎭自治施行法淸鄉條例及淸查戶口暫行辦法，責成各縣縣長遵行；各縣民團，亦依照縣保衞團法之編制，定爲二十歲以上，四十歲以下之男子，均有入保衞團，接受訓練之義務。每區爲區團，以區長爲團長，縣爲總團，縣長爲總團長。團丁之訓練方法，除農忙外，平時分軍事黨務常識三種。軍事訓練，由縣長派遣有軍事知識者充任；黨務訓練，由縣黨部隨時派員課授；常識訓練，由區團長選擇當地小學教員講解之。此辦法行後，各縣原有之警備，保安，常練，商團及其他自衞團體，遇有特殊情形者，皆暫改爲常駐保衞團，餘則率多取消。

上項辦法，行之未久，西征軍興，淸鄉之事中斷，各縣辦理淸鄉戶口，其較具成績者，亦偶僅及初次之編查而止。其後淸鄉保衞之法令，屢次因人變更，一法未張，旋卽廢置，且注意於各縣半軍半官式之團防，有編（指編團防而言，非指編戶編伍而言）而未練，有團（指團防之衙門形式而言，非指團練之本義而言）而無防，對於保甲法之整個運用，皆未知注意，既不解編丁，又不能查戶，故匪之農村組織基礎鞏固，而我之民衆組織基礎瓦解，匪患遂益不可收拾矣。

二十一年冬月以後，遵三省剿匪總部之令，幷依總部保甲條例執行，迄今頗著成效。

至漢口一隅，雖曾舉行若干次之抽查，然亦不過警政機關依據戶口册，與人事登記表，奉行故事，未見其於調查後具統計上之功效，尤非厲行保甲制中之所謂編查抽查之義也。關於漢口習慣上之保甲制度，不佞去年調查，其有可記述者如左：

一、地保人數——全市共三十六人，亦稱保正，每人管理一保之地段。

二、地保性質——爲官民間之承繼機關。

三、組織情形——全市總地保一人，管理各段地保，如遇兩保以上之事項，由該地保互相辦理，地保之下，倘有數人，以資助理。

四、總計甲數——全市分居仁由義循禮大智五甲五方，自橋口至老關帝廟爲居仁方，內轄六甲；自老關帝廟至新街爲由義方，內計五甲；自新街至龍王廟爲循禮方，內計六甲；自龍王廟至劉家廟爲大智方，內約九甲；鐵路外五甲內約八保；又橋口以上有二甲，共計三十六保，各保地段與保安會所轄地段，大同小異。

五、管理事項——地保專管民間排難解紛，作中見證，以及官廳付予調查督催等事。

六、地保資格——以段內居住最久，交際頗著而富有常識，熱心公務之人爲合格。

七、產生手續——凡具有上項資格之人，由居民集合於該地段內保安會推選充當之；選出後保安會呈請夏口縣署派用。不稱職時，由該地段居民，另行推舉。

八、統屬機關——地保前歸夏口縣署管理，十六年移交漢市土地局，後歸併於財政局。

漢口市地保，十九年曾併入社會局；在民國十五年以前所任職務，頗爲重要，是時夏口縣公署所賴地保之協助，以行政於民者甚多，凡一切佈告曉諭之事，亦多由地保承辦。革命軍達到武漢後，黨政軍警各機關，自以組織完備，維持周密，視此爲封建餘孽，無足重輕；繼以夏口縣治裁撤，此項地保職務，遂失其功用。現時地保多以事務閒散，

另謀他業者有之，官廳方面，以其作用已失，亦鮮注意。

（三）江西省

贛省連年迫於匪患，政府力不暇給，民間自爲防衛者，率多隨地隨時舉辦。考各縣地方原有之人民自衞組織，名目甚雜，如靖衞團，村防隊等，不一而足。靖衞團曾一度改編爲縣警隊，挨戶團，大致仿照湖南挨戶團之類。自內政部頒縣保衞團法後，該省政府卽奉令遵照施行。又該省第二六二次省務會議，復通過江西省縣保衞團法施行細則，並擬將各縣人民原有自衞組織，一律改編自衞團，茲將該施行細則規定保衞團各級辦公處之組織列表如左：

| 團號 | 名稱 | 員額 | 備註 |
| --- | --- | --- | --- |
| 總團 | 總團長 | 一 | 縣長兼 |
| | 副總團長 | 一 | 地方公正人士充任 |
| | 軍事訓練員 | 一 | 縣公安局長或警察隊長兼 |
| | 政法訓練員 | 一 | 請黨部派員負責 |
| | 總團員 | 若干 | 每區推舉一人 |
| | 文牘 | 一 | 地方公正人士充任 |
| 區團 | 區團長 | 一 | 區長兼 |
| | 副區團長 | 一 | 區內公正人士充任兼任政治訓練 |
| | 軍事訓練員 | 一 | 區團長兼聘任 |

| 團 | 區團員 | 若干 | 每鄉推舉一人 |
|---|---|---|---|
| | 文牘 | 一 | 區內公正人士充任 |
| 甲 | 甲長 | 一 | 鄉鎮長兼 |
| | 副甲長 | 一 | 鄉鎮公正人士充任兼任政治訓練 |
| | 軍事訓練員 | 一 | 聘任 |
| 牌 | 甲員 | 若干 | 每團推舉一人 |
| | 文牘 | 一 | 鄉鎮公正人士充任 |
| | 牌長 | 一 | 團長兼 |
| | 副牌長 | 一 | 由該團推舉兼任軍事訓練 |
| 附記 | 一文牘及聘任之訓練員得按地方經費狀況酌給薪水其餘一律爲名譽職<br>二甲之軍事訓練員須隨時集合各副牌長訓練之務養成其訓練團丁之能力<br>三縣政府區公所鄉鎮公所之辦事人員應協助辦理保衛團之事務<br>四凡有本細則第五條後列各項情事之一者不得聘任爲訓練員 | | |

二十年五月，中央大舉勦共，各縣區復有黨政委員會之設，地方保衛團及保甲之施行，又多改善。現全省匪患，漸次削滅，雖云軍隊征勦之力，但肅清善後，其實效要以保甲政策運用之得宜也。

（四）安徽省

皖省自清末改設警察廳後，卽將保甲制度廢去，然民間自衞組織，率仍保存。各縣中人民自衞團體，名稱複雜，

有團防，鄉團民團商團，及地方警備隊等等，組織既不統一，平時亦各不相謀，聯絡無方，各自為戰，甚至土豪劣紳，藉此勢力，為欺壓良民索取捐款之工具；國府奠都南京後，前省政務委員會，為維持地方安甯計，力謀改正宿弊，曾訂有人民自衛團辦法大綱，通令各縣，遵照改組。然閱時甚久，實行者少，成效鮮著，據十八年該省民政廳之報告，全省六十縣中，現在有人民自衛團之人數，約有二二七七二名，鎗械除合肥，六安，英山，婺源，績溪，無確實報告外，約有一六一六五枝，而警備隊尚不在內；經費來源，向係隨地籌募，鄉與鄉不同，縣與縣互異，大概言之，可區分為（1）田賦之附加捐，（2）各種貨物出口落地捐，（如宿縣之鹽斤，鳳陽之煙葉等類）（3）富紳及戶口捐；然弊端叢生，無裨政令，殊有嚴格整頓之必要。十八年五月該省民政廳奉政府命令，舉辦保甲，當經擬定安徽省保甲條例，經省政府委員會議決通過，劃區次第施行，茲將該項條例中關於職權及編制方面者，摘錄如次：

一、各縣保甲區域，以原定自治區域團防區為標準；如實有變更之必要者，由各縣縣長斟酌劃定之。

二、保甲區每區設區長一人，副區長一人，受縣長之監督指揮，負責辦理全區保甲事宜。

三、保甲區住戶，以十戶為一牌，設牌長一人，受甲長之監督指揮；十牌為一甲，設甲長一人，受保長之監督指揮；十甲為一保，設保長一人，受區長副區長之監督指揮，各負責辦理範圍內保甲事宜，遇有緊急及特別事故，縣長或辦理保甲上級人員，對于下級人員得直接指揮之；下級人員對於縣長或上級人員，亦得逕行稟陳。

前項之牌長甲長、保長由區長就各該牌甲保之主戶中，分別遴選呈報縣長覆核委任。

各住戶之編制牌甲，可根據同時舉行之調查戶口清冊次序定之，以十甲編一保為原則；但因地域上之關

係，不足十甲或超過十甲，仍須斟酌當地情形編爲一保。

四、各戶應戶出一丁，合力防禦；一家無壯丁及有特別情形者，得雇人應役；其家無壯丁而又貧乏者，免其出丁。

五、保戶須常時操練及放哨，每甲每月會操兩次，每區每月會操一次，幷與鄰近各區會哨一次。

二十一年冬月以後，該省復遵照三省剿匪總部保甲條例舉辦保甲，年來工作推行，尙稱努力。

# 第二十四章 各地保甲運動之現況（二）

## 第一節 河南等省保衞行政中之保甲運動

### （一）河南省

河南省民間之自衞組織甚多，最著者，如紅槍會，黑槍會等是；惟以份子複雜，名稱詭怪百出，多屬社會下層之秘密結合，故難以考查；其正式民團，分爲常備，後備兩種；常備民團，有固定餉項，規定大縣一百名，中縣八十名，小縣五十名；後備民團，係就各區鄉鎮有無匪患情形，選擇壯丁編制若干，幷無定數；全省警察除省會及鄭州外，有册可稽者，計九十三縣，共有官佐四百九十員，長警四千四百二十名。該省之民團及警察人數雖多，然頻年旱災兵燹，紛至沓來，老弱流離，少壯走險，以致萑苻遍野，搶掠時聞。豫東豫北，前經駐軍民團圍勦，匪勢暫息；現惟豫西豫南僻遠之縣，尚有股匪滋擾，藏匿深林，大有兵去匪來之勢。十七年該省政府實行辦理清鄉，以肅匪患，同時規定保甲連坐之法：

「以十家爲一牌，公舉正副牌長各一人；十牌爲一甲，公舉正副甲長各一人；五甲爲一保，公舉正副保董各一人；保以上仍按原定自治區分爲若干區，每區由牌甲保長公舉正副區長各一人，各區保甲牌戶口清查完竣，

應由各該管區保甲長各具確無匪類甘結每牌十家應互具本牌內無爲匪通匪窩匪甘結，彙送縣清鄉局存查。倘各牌保甲區內有爲匪通匪窩匪者事前未據報告，一經查獲本牌具結各戶，一律同匪連坐，該管區保甲長各處以相當之處分。」

十九年冬，該省曾舉行全省保甲會議一次，決議要案甚多；惟是否據實施行？或行見實效？則猶未之詳聞。近來以鄂豫皖邊宿匪起竄無常，豫南特別區撫綏委員會，於厲行保甲之制，聞亦擬有較詳辦法；然而奉法在人，故不必斤斤於紙上文章，盡宜傳之能事耳；至二十一年冬，始遵三省剿匪總部保甲條例辦理，邇來尙見功效。

（二）陝西省

西北古典文化，至今尙多保存，尤其於古代之社會制度，更可窺見；陝甘諸省施行保甲，其易爲之者，其理亦在此。陝西之保甲制度，自十八年以後，該省政府，根據中央法令，頒發條例，通令各縣，分別步驟推行；惟因連年災亂，外縣人民，救死不遑，何暇推行保甲？先決由關中區辦理入手，分全區爲數大防區，爲之策應。防區內各縣設公安局，組織保安隊，且於要鎭酌設公安分局，組織保安分隊，各公安局分局，均設電話與軍隊駐地相通，遇有匪警，即會同駐軍合剿。其保甲之組織如下：

一、各縣分若干區，每區設一區長，每區分若干村，（每百家爲村）村分二排，設一村長，每村莊不足百家者，聯合附近小村莊，組成一村，足百家以上者組成一村，數百家以上組成數村，每五十家爲牌，牌分五甲，設一排長，每十家爲甲，設一甲長。

二、保甲之統系，由縣長直轄各區區長，區長直轄各村村長，村長直轄各排排長，排長直轄各甲甲長。

三、甲丁之服役，由每戶出壯丁一名，年須在十八歲以上二十八歲以下，體格強健身無暗疾者充當甲丁；平時除由村長擇時訓練外，餘時仍各安生業。

四、保甲組織完成後，公安局卽專司司法行政之警察，及公差之派遣。

（三）甘肅省

甘肅省各縣辦理自治，初亦有數年，惟因經費拮据，中道而輟；或以督促未備，成績無聞，且兼閭鄰之制度未備，是以下層工作之基礎不固。前年該省民政廳長葉容，奉令舉辦村治保甲，然後釐定章則，派遣專員，分期進行；茲將該省辦理保甲暫行章程摘要錄下：

一、本省省城，按照警察分區，每區設保甲公所一處；各縣縣城，設保甲公所一處；各縣村鎮，按照劃分自治區，每區設保甲公所一處，專辦保甲事務。

二、每所設所長一員，稽查若干員。

三、各區應按照各村戶口，以十戶爲一牌，立牌長；十牌爲一甲，立甲長；十甲爲一保，立保董。

四、保甲公所應辦事項分別如左：

A關於編查戶口事項

B關於發給門牌事項

C關於發給循環簿事項

D關於稽查匪類及軍火事項

E關於查禁招娼集賭及酗酒打架事項

五、各牌長應令所屬九家互相出結，互相糾察，並聲明一家有容留盜匪及結夥爲非情事，九家如明知而不舉報，卽處以連坐之罪，於該甲長失於查覺，亦連坐之。

六、各該所長同時將所屬各甲壯丁，編爲民團，一切辦法，仍遵照省府前頒保衞團法，及淸鄉剿匪各章則辦理。

（四）遼甯省

遼甯省，對於地方自治，頗稱努力，自民十八年以後，對國府新頒縣組織法，已擇五縣試行，略具規模；但其組織，仍照頒佈之村制大綱辦理，該大綱共二十三條，關於村制中之村民會議村監察委員會及村息訟所等，亦大致規定，其編制方法：

「以村內居民滿三百戶以上者，爲獨立村，其不足三百戶者，應聯合附近各小村爲一村，由縣指定戶口較多之村爲主村，每村組織村公所，設村長村副各一人，村董五人。」

此外又頒佈遼寧全省施行淸鄉互保章程，其互保方法，卽仿照保甲法，由遼甯全省公安管理處，督飭各縣政府責成公安局辦理之互保章程第三及四條規定：「凡現居各縣之人民無論租居或寄居，非取具鄰右六戶以上

至十戶之互保，不得於本縣境內居住」「互保以十戶限，如不滿戶，併入鄰保，其滿六戶以上者，得自相互保。」茲將其互保結式錄左：

結式

為出具切結事今結得身等各戶籍填丁口財產職業等均係實在并無捏飾身等係屬安分良民均無通窩濟匪等情自出結後互相監察倘有互保章程所規定之各項不法行為凡十家以內之人即行密告本村村長副或逕報該管公安機關如有扶同徇隱匿不揭報者甘願重懲為此出具切結是實

| 村長 | 某名 | 押 |
| --- | --- | --- |
| 第一戶家長 | | |
| 第二戶家長 | | |
| 第三戶家長 | | |
| 第四戶家長 | | |
| 第五戶家長 | | |
| 第六戶家長 | | |
| 第七戶家長 | | |
| 第八戶家長 | | |
| 第九戶家長 | | |
| 第十戶家長 | | |

中華民國　年　月　日　調查

注意互保章程

第五條　互保各戶內有左列違法行為之一者其餘各戶應負報告責任

一　為盜匪之行為者

二　為通窩濟匪之行為者

三　有勾結匪類之嫌疑者

四　私造私藏私運軍器爆烈物及危險物者

五　設賭吸煙及販賣違禁物者

六　誘惑羣衆意圖不軌者

七　勾結外國人為不利於國家或各人之行為者

八　土豪劣紳武斷鄉曲者

九　違背刑法或其他法令之規定認為犯罪及有犯罪之嫌疑者

第七條　互保各戶遇有第五條之違法行為者知情不報舉者得酌量其情節之輕重處三年以下一年以上之徒刑或處五百元以下三十元以上之罰鍰無力完納者每一元計日拘禁

（五）吉林省

吉林省，山深林密，向來多匪，近兩年來軍警協力搜勦，已無股匪嘯聚，且民風樸厚，性多服從，反動勢力，潛滋蠱惑，難以爲力，各縣舊有民團及鄉團大排隊等名目，在民國十五年已一律取銷，改編爲保衛團。現在除正式保衛團外，並無何種民團，僅冬防吃緊時，由各縣抽編臨時預備團，有事則聚，無事則散。

至於保衛團之組織，係照保甲制施行，由地方抽丁編組，依各縣原有區域及團社額數，酌設事務所及分駐所，其統轄官有總隊長，正隊長，隊副等統帶之。全省保衛團，均按照民國十八年該省省政府核准之吉林省各縣保衛團暫行簡章辦理，茲擇要錄下：

一、吉林各縣保衛團，由地方抽募壯丁，編組訓練，專爲防剿盜匪以保衛閭閻安寧。

二、各縣保衛團直隸於吉林全省保衛團管理處，每縣在縣城設保衛團事務所，依縣有區域及團丁額數，酌設事務分所及分駐所。

三、各縣保衛團事務所，設總團長一員，承管理處總辦之命令，並受縣長之指揮，辦理全縣保衛團事務，對於訓練防剿各事，必須躬自親践。設教練員一名，承總隊長之命令，辦理訓練及防剿計劃等，其內部因事務之必要，得酌設會計庶務文牘僱員，助理一切。

四、各縣保衛團，量所係保衛區域，編設若干隊，分駐各事務所；每隊設正隊長一員，承總隊長之命令，辦理隊內一切事務，對於訓練防剿各事，必躬親任之，其內部設司事僱員等助理之。

五、每正隊設隊附三員或二員，承正隊長之命令，辦理隊內編練目兵防勦盜匪等事宜；每正隊轄三排或二排，每排轄三班，每班置什長，團丁八名或十四名。

（六）黑龍江

黑龍江省辦理保衛，與吉林略同，惟保安隊，全由政府辦理，於省會所在地設立保甲總辦公所，管理全省保安隊事宜。保甲辦公所，直轄於黑龍江省政府但關於軍事上，則受駐江副司令官公署之指揮。全省保安隊，共分六大隊，每大隊設大隊長一員管理全隊訓練指揮事務，並設大隊附一員，以助理之。每大隊分設三中隊，每中隊分設三分隊，及一迫擊砲隊。各設隊長一員，管理本隊事務，除迫擊砲隊外，並各設隊附一員，襄理一切事務。至保安隊人數，由保甲總辦公所就各縣收入經費通盤籌劃，擬訂編制表，呈由省政府核准施行。各保安大隊之防區，或劃一二縣，或聯合數縣為一防區，亦由保甲總辦公所，按照地方情形，隨時決定。保安隊對於防區內盜匪，負勦捕之責，如區內發現大股土匪時，電請他隊或軍警共同兜勦。至該省保甲經費，係由龍江綏南兩道舊管區域內，各縣局升科熟地抽收餉捐，及各縣局他項雜捐曾經提充警備經費有案者充之。數目多少，由保甲總辦公所，擬訂徵額，呈請省政府核准施行。

## 第二節　四川等省保衛行政中之保甲運動

### （一）四川省

四川省辦理團防有十餘年之歷史，然以連年內亂，指導無人，任其自生自滅，故組織凌亂，缺乏訓練，玆就調查所及者，將南川辦理情形述之以概其餘。

民國元年十月間，川省正値軍閥內亂，戰事發生，搶匪乘機，到處搶刦，禍亂鼎沸，閭閻不甯；該地靑年卽商保正等，發起辦團治匪，開鄉民大會籌議組織，名之曰齊團，又名點團，每家到一人，如有不到者，罰火藥一斤，推舉十人負責辦理；依照保甲方法首先編定戶口，選出各牌甲保首領；復抽選壯丁，名曰民兵，平時午後到團局操演，有事時，聽候調遣指揮，攻打搶匪；其他未編爲民丁戶口，四處逡巡，遇有搶匪，卽報告甲牌首領，並幫助民兵攻打股匪。此外有常兵，常駐團局，以作偵探送信及其他差遣之用，每逢戊日（農民休息日）齊團一次，示威巡行，因此十餘年來，該地未被搶匪蹂躪。民國十三年，由南川縣發起聯合鄰縣民團組織一津巴綦南民團聯合會（四縣民團槍枝，在四萬枝以上），又擴充組織一四川民團聯合會，擬公約，發宣言，打股匪，驅濫軍，一時聲振全川，勢力頗大，此兩團體，現尙存在，惟以指導無人，僅具形式而已。至十八年以後，該省是否施行保甲，則無從知悉，微聞劉文輝於川康接壤區域，曾略予試行，然不過利用淸代土司遺制，以恢復當年之保社，旣無所發明，亦無由見其保民育民之意義。

（二）雲南省

雲南省辦理保甲，亦十有餘年，率仍淸制，無有變更，對於勦辦盜匪，頗著成績，至民國十五年間，三迤盜匪，日益披猖，該省政府遂將保甲法修改，一律仿陸軍編制，分編團防部隊，並分區設置團防分處，以爲督率。但自改革以後，各屬保甲，不惟不見成效，反使官民均感困難；十七年四月，省政府又令所屬立將各團防督練分處取銷，所有團務，

仍照舊章辦理同時由該省民政廳，擬具整理團務大綱，通令所屬遵辦，茲述其概要如下：

一、團額——各屬團兵分常備預備兩種，常備團定爲一百名至三百名，由各縣官紳，切實挑選訓練，不得少於規定之數。預備兵仍按舊例，就本區按戶抽調壯丁一人，編入團保名冊，以便豫備補充。

二、編制——以縣長爲直接監督者，於縣長駐在地立團保總局，局設正副團首隊長，各區團保分局，局設分團首分隊長，其下各設保董甲長牌長等職，以資助理。

三、分防——各縣照原有區域，分東西南北中五區，各按區之大小形勢，由監督妥酌分配，應練常備團名額，以合於全縣之規定總額爲率。其附城之鄉，則隸於中區，即以總局之正團首或副團首兼任，該區團首所練團兵，常駐城內；其餘各區常備團兵，各就本區適中之鄉駐紮，並酌本區內地勢，擇要分防。

四、權責——各縣長爲該屬團務總督，負整理指揮所屬，及緝捕盜匪查戶清鄉一切全責。其下設正副團首，隊長，分團首分隊長等職，除團首保董均由監督遴委充任外；隊長一職由監督就在籍閒散軍中遴選相當三人，呈請政府擇委一人，其各區分隊長，即由監督遴選委有軍事知識之人充任。常備團兵，常川服務，豫備團兵，遇有匪警，抽調補助，或任後方防守，事畢即遣撤歸農，免妨職業。

五、教練——各縣分區設立團保分局，分區教練，總隊由隊長負責，其餘各區由分隊長負責，照陸軍隊部，嚴格訓練；至預備團兵，則酌本縣各鄉情形，於農息時分期調練，俾備緩急。

六、聯合——團保以緝盜匪爲任務，應遵守聯合會哨救應方法，與毗連各縣，作密切聯絡，互相考察，按月規

定聯團會哨日期，每期以三次爲最少限度，何區有匪，相連之區，聞警立卽赴援，互相策應，備收通力合作之效。

七、校閱——校閱辦法，分定期臨時兩種，定期校閱每年分春秋兩季由省政府規定日期，派員校閱，藉作獎懲之標準。

（三）福建省

福建省舊有民團組織，甚形複雜，有所謂農團，鄉團，保衞團等名稱，均由各地方人民自動組織。該省民政廳曾爲整理民團，及施行保甲起見，訂有福建省各縣民團暫行條例，凡縣屬因地方之需要，則由縣長或人民呈請民政廳核准施行。該項條例共分九章四十九條，玆將其編制方面摘要錄之：

一、各縣民團以團爲單位，每縣團數，以縣區大小爲衡，團之番號，由縣依次編列，其名稱如「福建省某縣民團第幾團」。

二、各縣民團應以一鄉爲一牌，三牌爲一甲，三甲爲一保，四保爲一團。

三、團員應依各鄉調查戶口手續，男子年在十八歲以上四十五歲以下之壯丁編成之，大鄉以三十戶出一丁，小鄉以十戶或二十戶出一丁，并先儘現有槍械者挑選，但家無次丁者得免徵集。

四、徵集團員，應於夏曆歲杪分兩次行之，第一次在立冬後徵集三分之二，第二次在立春前徵集三分之一。

五、團員應於徵集之日，取具三戶（小鄉）或五戶（大鄉）以上切實保結，聲明保無通匪，違者連坐。

六、團員服務以一年爲限，期滿退伍，另行徵集。

七、各縣民團，應受縣長監督指揮。團保編制，附表如左：

| | 名稱 | 員數 | 備考 | 分計 |
|---|---|---|---|---|
| 團本部 | 團總、團副、總教練、書記 | 一、二、一、一 | 團置團總一人；團設團副一人；團設總教練一人；團置書記一人辦理文書會計 | 五 |
| 第一保 | 保董、保副、教練、書記、甲長、牌丁、團丁 | 一、一、一、一、三、九、九十 | 每團四保，保置保董一人；保置保副一人；保置教練一人；保置書記一人辦理文書會計；每保三甲，甲置甲長；每甲三牌，牌置牌長；每牌團丁十名 | 職員十六　團丁九十 |
| 第二保 | 同第一保 | | | 同第一保 |
| 第三保 | 同上 | | | 同上 |
| 第四保 | 同上 | | | 同上 |
| 總數 | | | | 總計：四百二十九員名 |

事實以驗之。

自閩變平定後，該省府當局已決定遵照三省剿匪總部保甲條例，重行舉辦保甲，施行伊始，一切容俟他日之

(四)廣西省

廣西施行保甲，頗重練團，其團務章程，初與粵省所行者，大同小異，無須贅述；其團政中保衞政策之施行，可以鎭南區爲代表。鎭南區之村政，已於十七年開始進行，其步驟：

「卽從最低層村莊做起，其所實施建設，并須切近村民，體察目前地方情形，斟酌村民急切需要，以定七政，一、普及教育，二、建築公路，三、墾荒種樹，四、振興水利，五、改良民住，六、改良風俗，七、組織義務練。」

所謂義務練者，亦卽保甲制中「編伍之政」也。查鎭南從前各鄉團練，毫無組織，如同散沙，平日又缺乏訓練，一遇匪警，惟有逃避，地方治安，影響頗大。該區當局，乃從根本着手，於各鄉村間，先組織義務練，使鄉團壯丁，人人均有服練之義務，且以壯丁爲義務練基本，使成爲有系統有訓練之嚴密組織，如此不但可以捍禦匪患，維持地方治安，卽將來實行徵兵制，亦可順利進行，不感困難。玆將鎭南各村組織義務練辦法錄左：

一、於調查戶口完竣後，卽實行徵集壯丁，編爲義務練。

二、凡村內自十六歲以上四十歲以下之男子，均有服練之義務，但本村已任有職務者免。

三、義務練之編制，以壯丁五人爲一班，五班爲一排，五排爲一隊。

四、班設班長，以鄉長任之，排設排長，以閭長任之，隊設隊長副，以村長副任之。

五、義務練，每半年召集防務會議一次，但有緊急事故，可臨時召集之。

六、義務練每星期訓練一次，授予普通軍事政治知識，每次以兩小時爲準（軍事訓練，由縣長或由地方防軍派員擔任，政治訓練，則商由黨部派員擔任）其訓練規則，由隊長副商定之。

七、義務練關於賞罰事宜，依照省團務章程辦理。

自十九年迄今該省義務練漸次推廣，并歷五次之改進，乃立廣西民團基礎，玆分述其現狀於后：

1 統率之機關：省政府之下，設民團總指揮部，置總副指揮各一人，總指揮之下，全省分各縣爲十二區（現縮爲六區）每區置區指揮部，設區正副指揮各一人，區統轄於縣，縣各設民團司令部，置司令一人，由縣長兼任，副指揮一人，由縣民團參議會選舉，或由民團總指揮部遴委之。

2 戶口之調查：清查戶口方法，係由縣長派員調查，分全縣爲若干調查區，每調查區委派清查員一人，不支薪金，僅酌給伙食伕馬費，清查以後塡表送呈縣府轉呈省府，及民團總指揮部等處查核，縣長並須隨時下鄉抽查，清查時期，須取具各戶聯保切結，清查時，按最上，上，上中，中下，下，戶等級徵收一次戶口捐。最上戶徵小洋一元，上戶徵收小洋六角，中戶徵收小洋四角，下戶徵收小洋一角，赤貧者免，至於已有民戶之編制者，則由甲長淸查，取具聯保切結，轉遞上級機關。

3 團員之徵發：據廣西民團常備隊，預備隊，後備隊，組織規程所載：「凡廣西省內居住二年以上，有固定住所年在二十歲以上四十歲以下，身體健全者，均有充當壯丁之義務，但有下述情形之一者，得分別緩徵或免徵：

(1)現任教職員者，(2)現在學校肄業者，(3)現任公務者，(4)有專門特殊學識技能經呈請審查准許者，皆得緩徵。其有(1)身體殘廢不堪訓練者，(2)心神喪失者皆得免徵。」至家無次丁者，其初有免徵一例，後以人民多方取巧，影響團務進行，遂乃刪除。

4團隊之編組：廣西民團隊號之編組，大概如下：

(一)常備隊之編制——

甲種編制　每隊爲三排九班，每班十人，共九十人。

乙種編制　每隊爲兩排六班，每班十二人，共七十二人。

丙種編制　每隊爲兩排四班，每班十二人，共四十八人。

右列三種之編制，率依地方情形之需要與經費之供給而定，人民入隊後，卽從事訓練，担任後方警衛，越四月卽行退伍，在第一期常備隊應行退任時期之前二月，卽辦理徵調第二期入隊之手續，每期退任之團丁，不限全數，因恐續來者皆新兵，一旦有事，不能應付也。

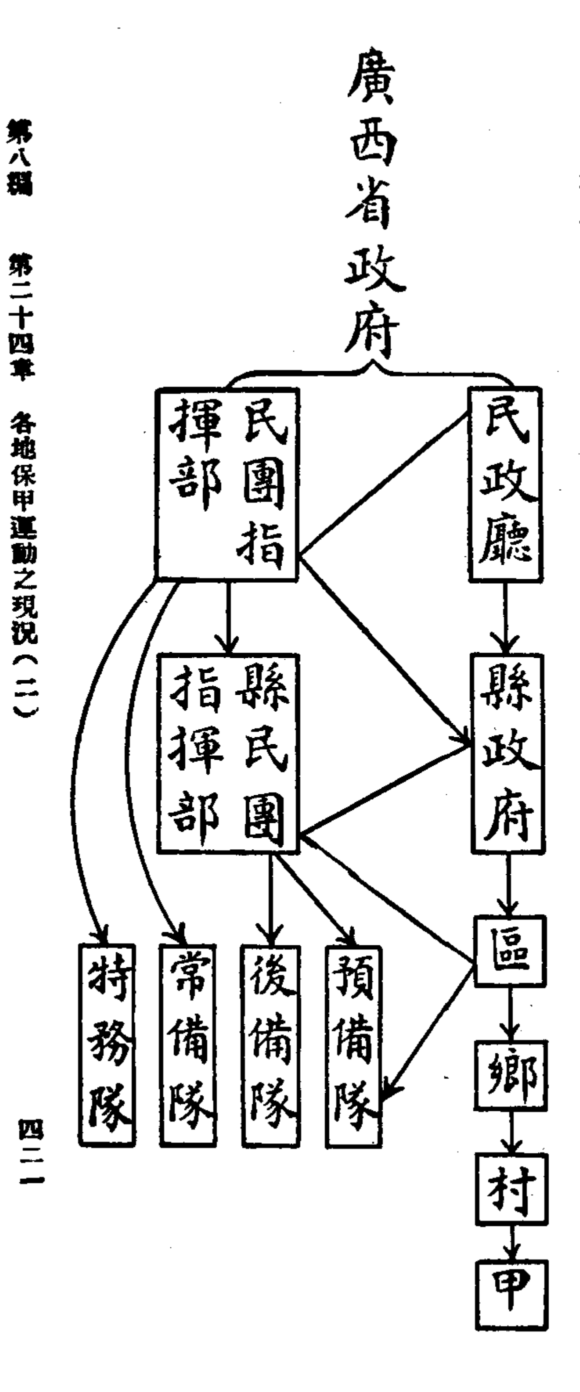
(二)預備隊——常備隊退伍之隊員，則爲預備隊，此種預備隊，營業自由，行動自由，惟於離地位至一月以上時，則須呈報，地方有警，預備隊先行調用，其有優秀份子，則調充區鄉村甲長，兼後備隊大隊長排長班長等職。

(三)後備隊——凡未被徵爲常備隊之壯丁，統編爲後備隊，其編制大小與常備隊同，分期輪流訓練之。每期爲六個月，常隊備徵調隊員時，卽以後備隊或其他壯丁應選。

（四）特務隊——各縣徵調壯丁，由各區民團指揮部直接訓練。其任務如軍隊中之特務團特務營，及特務隊相同。訓練期間為一年，期後更徵，退伍後亦編為預備隊。

右列各隊，其編組方法與次序大概仿照日本兵役法之常備兵役後備兵役補充兵役及國民兵役之成規，而加以改正。至民團之外，又有區鄉村局之設，與民團成為密切之關係，其編制方法，各鄉市鄉村，以十戶為一甲，設甲長一人，五甲以上為村，設村長一人，在街者為街長，但因限於地勢或其他情形而戶口不足者，由縣府劃定為甲村，合數村為一鄉，鄉設鄉長一人，合數鄉為一區，區設區長一人，區鄉村甲以次隸屬於縣，區長鄉長村長甲長，各管其區鄉村甲內之住民，並處理關於民團行政事務。且區鄉村甲長等對於後備隊之管理與訓練，則又兼充大隊長排長班長等職。

茲列表以明其關係



5訓練之方法：關於常備隊與特務隊之訓練，完全軍事化，學科方面則以黨義，典範摘要，政治常識，違警罰法，國恥紀要實業常識，識字課本爲範圍。術科方面：則以基本教程，連教練，連野外練習，築壘實施，國技等爲範圍。常備隊集中縣政府所在地訓練，特務隊則集中區民團指揮部所在地訓練，每五隊設督練官一人，訓練期間爲半年，訓練開始時，實施兩週之連續訓練，以後每星期訓練一次，預備隊之訓練，則僅於每年農隙時訓練一星期，此外關於各種幹部人才養成，設有訓練所，以爲各種官佐之用。

6經費之支配：該省民團全年所需經費，約三十萬元，一部份由省庫支給，一部份由各縣原有警衛經費項下開支。其對於各區鄉村甲費用之支銷，則寥寥無幾，因區鄉村甲長等皆爲無給職，其能担任後備隊之教練者，則給以若干之津貼，此外常備隊特務隊官兵餉糈之給與，較一般軍隊爲優。

總之廣西民團，重在選練壯丁，確具保甲的動態工作，一切設施，爲他省所不及，且隨時皆在邁步前進中「團」與「練」並顧，乃其優點。茲再將其逐年實施全部計劃，摘錄如左，以資參考：

「第一期（自十九年十月起至二十年六月止）

一、預佈修正廣西民團組織條例；

二、成立民團總指揮部及各區指揮部；

三、撤廢各縣團務局成立各縣司令部；

四、組織縣民團參議會完成各級民團機關組織；

五、統籌團款；
六、開始徵調壯丁槍彈；
七、各縣常備隊一律編練完竣；
八、開辦警衛幹部所；
九、籌備團丁種植水利工作。

第二期（自二十年七月起至二十年十二月止）

一、繼續第一期未完工作；
二、繼徵常備團丁；
三、調戶查口，編甲編村，點驗槍枝，具體聯保切結；
四、壯丁調查清楚、編成後備隊；
五、修理各城鎮鄉村防禦工事、肅清地方土劣；
六、查原定計劃，規定全省編練常備隊二百一十三隊，人數共計一萬九千三百五十人，嗣因各縣團款不敷，呈請核減成數，或按乙種編制縮編，至二十年十二月止，實成常備隊一百六十五隊，一萬三千二百八十五人，已退伍九十四隊，計五千九百七十七人，尚餘七十一隊，七千三百另八人，延至第三期訓練。

第三期（自二十一年一月起至六月止）

一、繼續第二期未完工作，及與築苗圃種植水利諸工作；
二、斟酌常備隊已往情形，從新整個組織完善；
三、改善民團條例公佈；
四、取銷民團總指揮部，歸省政府辦理；
五、從新劃定全省民團區（以舊道屬管轄區爲原則）
六、公佈省團務處規程，區民團指揮部組織規程，縣民團組織規程，區民團指揮部幹部訓練班規程，民團常備隊預備隊後備隊組織規程，民團懲罰令，其他關於民團整理之條規；
七、分期召集各縣辦團人員，分班授以特殊訓練；
八、規定各區縣部民團各級人員給與；
九、籌定的款，將各縣部隊於七月起一律由省庫支給；
十、擬定後備隊編練計劃及實施；
十一、擬定連團連坐法規及實施；
十二、嚴格選舉經過訓練合格之人爲甲長，兼後備隊排長，村長兼後備隊隊長；
十三、遴選富有軍事學識及辦團經驗人員，爲後隊督練官；
十四、本期續徵常備隊九十四隊，五千九百七十七人，連正在訓練中七十一隊，七千三百另八人，共一百六

十五隊，計一萬三千二百八十五人，截至本期止，各縣常備隊留九十四隊之半數（卽四十隊之全人數）計四千二百二十八人，延至第四期上半期退伍外，其餘一百十八隊，九千另五十五人，限在本期內一律退伍完畢，連前預備隊九十四隊，五千九百七十七人，共二百一十二隊，計一萬五千另三十二人，第四期以後，每三個月每縣退伍一半，續徵一半，以昭劃一，而資啣接，按九十四隊，卽全省平均每縣一隊，依各縣治安情形，用甲乙丙各種編制，各隊人數，計甲種改定爲九十八人，乙種七十二人，丙種四十八人。

第四期（自二十一年七月起至十二月止）

一、繼續第三期未完工作；

二、自本期起，全省劃爲六區，每區設指揮部一，特務隊四隊，計全省共二十四隊，徵調團丁以一年爲期，常備隊之徵調團丁，則一六個月爲期；

三、是期委用後備隊督練官三二〇人，練成後備隊一六〇隊，計一四四〇〇人；

四、本期應平均編成甲種常備隊九十四隊、八千四百六十八人，上半期應徵四千二百三十八人，下半期應徵四千二百三十八人，連前預備隊二百一十二隊，則共編練成三百隊，二萬三千四百九十二人，一律爲預備隊；

五、此外尙有正在訓練中之特務隊二十四隊，二千一百六十人；

六、各區部另設幹部訓練所，以養成村甲長及後備隊班長人才，其人數另定，由各常備隊內抽出員額，另徵選各縣高小以上程度者訓練，其經費卽由常備隊內補抽出之員額餉項移用，以節省款。

第五期（自二十二年一月起至二十二年六月止）

一、是期訓練成後備隊一六〇〇隊，計一四四〇〇人，連前共成後備隊三二〇〇隊，計共二八八〇〇人；

二、本期應成常備隊九十四隊，及各區指揮部特務隊二十四隊，計一百一十八隊，共一萬〇六百二十人，連前預備隊三百另六隊，共四百二十四隊，計三萬四千一百一十二人。

第六期（自二十二年七月起至二十二年十二月止）

一、是期練成後備隊一六〇〇隊，計一四四〇〇人，連前共成後備隊四八〇〇隊，共計四三二〇〇人；

二、本期應成常備隊九十四隊，八千四百六十人，連前編練成之預備隊四百二十四隊，共五百一十八隊，計四萬三千五百七十二人。

第七期（自二十三年一月起至二十三年六月止）

一、是期練成後備隊一六〇〇隊，計一四四〇〇人，連前共編成後備隊六四〇〇隊，計五七六〇〇人；

二、本期應成常備隊九十四隊，及各區指揮部特務隊二十四隊，計一百一十八隊，一萬另六百二十人，連前預備隊五百一十八隊，計五萬三千一百九十二人。

第八期（自二十三年七月起至二十三年十二月止）

一、是期編成後備隊一六〇〇隊，計一四四〇〇人，連前共成後備隊八〇〇〇隊，共計七二〇〇〇人；

二、本期應成常備隊九十四隊，八千四百六十人，連前編成預備隊六百三十六隊，共七百三十隊，計六萬一

千六百五十二人，

第九期（自二十四年一月起至二十四年六月止）

一、練成後備隊一六〇〇隊，計一四四〇〇〇人，連前共編成後備隊九六〇〇隊，計八六四〇〇〇人；

二、本期應成常備隊九十四隊及各區指揮部特務隊二十四隊，計一百一十八隊，一萬另六百二十八人，連前預備隊七百三十隊，共八百四十八隊，計七萬二千二百七十二人。

第十期（自二十四年七月起至二十四年十二月止）

一、編練後備隊一六〇〇隊，計一四四〇〇〇人，連前後備隊一一二〇〇隊，共計一〇〇八〇〇〇人；

二、本期應成常備隊九十四隊，八千四百六十人，連前編成之預備隊八百四十八隊，共九百四十二隊，計八萬另七百二十二人。

第十一期（自二十五年一月起至二十五年六月止）

一、編成後備隊一六〇〇隊，計一四四〇〇〇人，連前共編成後備隊一二八〇〇隊，計一一五二〇〇〇人；

二、本期應成常備隊九十四隊及指揮部特務隊二十四隊，計一百一十八隊，一萬另六百二十八人，連前預備隊九百四十一隊，共一千另六十隊，計九萬一千三百五十二人。

第十二期（自二十五年七月起至二十五年十二月止）

一、編成後備隊一六〇〇隊，計一四四〇〇〇人，連前共成預備隊一四四〇〇隊，計一二九六〇〇〇人；

二、本期應編常備隊九十四隊，八千四百六十人，連前編成之預備隊，一千另六十隊，共一千一百五十四隊，計九萬九千八百一十二人。

第十三期（自二十六年一月起至二十六年六月止）

一、編成後備隊一六〇〇隊，計一四四〇〇〇人連前共成後備隊一六〇〇〇隊，計一四四〇〇〇〇人，由第四期至本期共五年，編成後備隊共如上數；

二、本期應成常備隊九十四家，及各區指揮部特務隊二十四隊，共一百一十八隊，一萬另六百二十人，連前預備隊一千一百五十四隊，共一千二百七十二人，計一十一萬另四百三十二人。」

## 第三節　各地保甲運動之評價

以上僅就見聞所及，略述各省推行保甲之梗概，及其地方自治保衛工作推行之情形。雖不免有掛一漏萬之憾，然推例比擬，亦可證知民國以來全國保甲運動之成效爲如何也。

綜核論之，民國十七年以前，各地保甲之形式，皆範圍於民團保衛團村政等項政令職務之內。十七年以後，保甲運動大興，各地保甲之組織漸備，然仍不能離保衛政策之胎息，而別有所秉賦。

有此前後兩重關係，故各省奉行保甲，成績卓著者少，成績不良者多；條擬虛文者多，循實遵行者少；拘泥古法者多，運用古制者少；遵行官治或紳治者多，參酌現代民治精神者少；大綱方案之決議者多，細則實施之考核者少；

認識保甲局部之意義者多，建樹保甲全部之規模者少。且地方與地方，各不相謀；中央，省，縣，區，鄉，閭，之間，脈絡亦互阻滯；遂致精神渙散，形式差池，皆爲不可掩蓋之事實。推原其故，實由於組織之無定則，訓練之無方針，人民與政府之未能合力，即如通權達變之處，亦毫無所遵循；既善於以意爲之，自我作古，而又不詳加推究，隨勢革新，無怪中樞政令頻頒，而地方之虛應故事如昔也。

今後保甲運動，必須力矯此弊，務求上下一致，各本其職責之所及，以普遍保甲之意識，夫然後可期以事功，計日而進不難也。

二十一年九月，豫鄂皖三省勦匪總司令部，頒施勦匪區內編查保甲戶口條例，全文計四十條，「保甲」一名，演具條文，以此爲始。但此僅屬戶口編查之一部份，非保甲事業全部施行之條規，此項保甲之戶口法，實爲保甲之初步工作，其有待於賡續釐訂施行者，正復多有；如勸農，興教，徵兵，警衞，課稅諸法之措施，均爲保甲基本事業，在施行之步驟上容有先後，在施行之原則上，則未宜偏廢，此又爲吾人之所企待者。又按該條例立法意旨，則以編保甲與清查戶口，爲勦匪清鄉當前急務，二者聯貫呼應，不可分離，又以過去中央頒佈法令，包含廣泛，手續步驟，遠於事實，未易推行，故用將前歲在江西施行之勦匪成規，重訂施行。其對保甲體認之基點如此，宜其認保甲爲弭盜緝匪要圖，別自衞與自治爲兩政。然而保甲之爲保甲，固不止此，施之於防衞，僅屬以刑爲教之一端耳。保甲政制規程，宜其有以統一，然保甲之施行方案，倘能立先後之序，首尾兼籌，則法旨益精，豈不更善。玆綜合該條例中因革之要點，以備參證：

一、則將自治與自衛分開，先謀自衛之完成，再作自治之推進。

二、則將團與練劃而爲二。保甲制度只屬於團的一方面，若編練武裝民兵，則必斟酌地方槍枝經費人才之標準，而定收編與訓練之方法。當另以條例行之，不在保甲範圍之內。

三、則將編組保甲調查戶口一氣呵成，初步只須確定戶數及戶長，以爲推定保長甲長之根據，一切戶口確數及其變遷，則俟保長甲長確定後，卽責令詳查確報。

四、則確定區長立於縣長保甲長之間，一方輔助縣長執行職務，仿如縣政府之支部，一方就近監督指揮保甲長執行其職務，爲縣長之耳目手足，所有鄉鎮坊閭，各種名目，暫不適用。

茲四者，確爲洞察中央過去頒佈縣治各項法令之弊竇，乙其繁縟，以歸於簡要，深得其宜。但不以確認保甲爲「地方下層之組織，」以之代替鄉鎮坊閭，建立地方自治之統一政制，則殊有遺憾焉。

雖然法令之頒行，與理論之研究，本爲二事，吾人居盜匪蠅聚，瘡痍滿目之今日，得見有爲者，盡其心力而爲之，一舒刼餘喘息，自亦不失爲賢者。登高自卑，姑從今始，矚目康莊，甯無嚮往？至於前項條規，爲便檢查，已列入續錄中，此處從略。

總部所頒編查保甲戶口條例，豫鄂皖贛進行於先，蘇浙仿行於後，迄二十三年春，南昌行營復通令蘇浙閩湘鄂皖贛川豫陝甘十省定保甲爲地方四項要政之一，保甲運動已由倡導時期，入於實踐時期，斯又吾人竊爲慶慰者。

# 第九編　當前施行保甲之必要

## 第二十五章　保甲運動之面面觀

### 第一節　當前之政治社會與提倡保甲之必要

關於保甲制度今後運用之途徑，所在多有理論上之推勘，與政治環境，社會環境，足供印證者，亦屬途途是道。本編原不欲過涉空論，徒示浮誇，但覺保甲運動之必要，與當前政治社會問題，相應解決而有不能已於言者甚多。本編所論，亦僅對現時代之病象而言，非好曉舌，蓋有感焉。

（一）保甲運動與和平統一

中國歷十餘年之內亂，社會衰敗，民生困窮，當今人民厭亂之心理，已達極點，際此革命大破壞之後，惟有「和平」與「統一」，方足以救目前之危擾，挽國勢於絕境；苟社會秩序不獲安謐，一切建設，倘何可言？根據過去歷史教訓，欲達眞正之和平統一，以建新中國，惟一要點，須於和平中實現統一，於統一中求實現和平，離和平而言統一，

統一終不可期，而徒予野心家假借名義，窮兵黷武之便；離統一而言和平，和平終不可得而平民只在軍閥鐵蹄之下，極展轉呻吟之苦；二者皆非也。然則如之何於和平中尋求統一？於統一中尋求和平？曰「實施保甲，可得和平，實施保甲，可以統一。」統一與和平，既不可以分岐以求，是保甲運動，即爲連鎖和平與統一之關節，而促進其實現之唯一利器也。何以言之？請先言實施保甲，方能和平，並由此和平，以達實現統一：因保甲之組織，即爲聯合一鄉里住戶，其目的在共維鄉里治平。一鄉里中，不屬親戚，即爲朋友，婚喪慶弔，彼此往還，感情融洽，平日所行者，皆「出入相友，守望相助，疾病相扶持，」之眞精神，斯即和平之基礎；建築在和平基礎上之保甲法，是要將鄉里間親愛互助之精神，散漫者從而整理之，片斷者從而連繫之，使其愈趨顯著，益進濃厚。故保甲運動之結果，可以得到切實之和平，絕非虛語也。

次言實施保甲方能統一，並由此統一以得和平幸福：因我國之組織，是由各省集合而成，各省是由各縣集合而成，各縣是由各鄉村鎭集合而成；欲求中國統一，必須統一各省，欲求統一各省，必須統一各縣，欲求統一各縣，必須統一各鄉村鎭；而統一各鄉村鎭最易之工作，莫如保甲運動。保甲之基本工作，爲淸查戶口及人事登記；戶口淸查分晰，人事登記明白，無論男女老幼之多少，生死嫁娶之情形，以及經濟職業之概況，皆可以精密統計無遺，而惡棍匪共之類，皆易消滅。於是在消極方面，可以掃除一切障礙，在積極方面，可以從事於種種建設，人民安居樂業，互相扶持，一鄉如此，一縣如此，一省如此，至於一國亦莫不如此，而國家之統一大業成矣。保甲運動之結果，可以得到眞正之統一，更又非虛語也。

蓋保甲運動，係由下而上之工作，而非由上而下之工作，此種工作，如能普遍，不但民衆能保衛自己生存，且易由自身能力而維持社會治安。今日之中國，所亟求不得之和平統一者，倘從民衆之眞實力量及穩固基礎上着手，則實現在卽，企予望之。

## （二）保甲運動與實施編遣

非和平不能恢復社會元氣，非統一不能施行國家建設；和平統一在現在之需要，已無待贅言矣。以我國目前之情形，欲達和平統一，尤非實施編遣不可，據最近調查，我國現在兵額，有二百八十餘萬人之多，實爲世界各國僅有之奇象。財政方面，每年養兵經費，至少五萬萬元以上，全國全年收入不過四萬萬五千萬元，除還外債一萬萬元外，剩餘之數，完全充作軍費之用，亦不足一萬萬五千萬元，倘何其他庶政之可言？至於因養兵而釀成循環不斷之內戰，因戰爭而至於士農工商停業，盜匪縱橫，瘟疫流行，死亡遍野，父毋兄弟妻子離散等慘狀，更非筆墨所可形容。故努力裁兵，實施編遣，誠爲整理今日破碎崩潰國情之要着。

厲行編遣，爲本黨已定之陳案，但自國軍編遣會議閉會至今，爲時固已甚久，各地兵額，不惟不見縮減，實且盡量增加，不惟不受編遣，實且盡量招募，此種原因，固由於各地軍閥，欲保持其封建殘餘勢力，不能不招兵買械，以作最後之爭扎；但一般民衆，勢如散沙，放棄其民國主人翁之資格，不能應用保甲之良法，從個別份子中組織健全，以實力督促各地軍閥，施行編遣者，自亦容有應負其責任在也。

過去事實昭告吾人者，所謂編遣問題，若待各地擁兵自衛之大小軍閥，興到意隨，自編自遣，實如與虎謀皮，河

濟無日，若企其憫發天良，樂予自戢勢力，順應輿情，更屬愚笨可笑。故與其爲不着實際之函電，請願乞憐，不如自信自振，切實「組織起來，」「聯合起來，」實行監督，共同指揮，倘有違反民意，擁兵自私，不願裁汰之軍閥，全國人民，惟有用全民組織之偉大力量起謀對付。此力量爲何？卽建築在全民力量上之保甲法是也。解决目前困難問題——實施編遣最有效之法式者，是又捨保甲之運用，固無他途也。

（三）保甲運動與全民組織

國民革命之目的，在爲全民謀福利，爲全國謀解放，欲求國民革命成功，三民主義實現，其先決之基本條件，則唯使全民之組織健全；全民組織之組織健全，乃有健全之全民政治。

總理中山先生以縣爲自治單位之主張，卽欲以謀全民組織根本健全之計，立全民政治之基。故保甲運動之作用，一在剷除社會暴亂，一在實奠全民幸福；中國固有之民族美德，保存於鄉村者，較城市爲多；中國之社會基礎，隱託於農村者，亦較城市爲多；鄉村不成文之自然組織，亦可稱之爲鄉村之自治組織，具全民組織之單位。若今欲維持革命力量，達到訓民以政之目的，自不能不準此合於進化原則之法理，以推行之，以完成之。保甲運動，卽爲一種合於進化原則團結民衆之方法。保甲實行，民衆組織之基礎有託，一方面施以三民主義之訓練，使其對政治有充分之認識，所謂施之以教是也；一方面舉辦生產信用消費各種合作社，使鄉村經濟，得以流暢，所謂施之以養是也。故保甲運動，不特可藉以訓練民衆政治之組織能力，實且足藉以訓練民衆經濟之組織能力。全民組織之唯一方法，挈擭而得，亦卽實行地方自治能力之推動機也。

## （四）保甲運動與肅清匪共

年來社會秩序凋殘零落，刁斗頻驚，西北數省，災民遍野，東南數省，匪共橫行，其情形試就天津大公報論評「東南四省之匪禍」一文中一段所云：「……由此影響所及，其最著者爲產業破壞，生計艱難，例如江浙著名之蠶桑事業，因內地土匪充斥之故，繭商裹足，繭市蕭條，今年各處立約辦繭之廠，紛紛解約，商民呼籲，見諸公牘。又如因匪衆民逃之故，田地荒蕪，米產減少，以致長江四省產米之區，今年竟大鬧米荒，吳興有禁止搶米之布告，安慶有搶盡米店之事實，江西省城及贛北大鬧米荒，蘇省江浦之窮民，至於吃河中淤草，此皆南北多年未有之慘況，不圖於今日一一見之……」等語證之。是蘇皖浙贛，尙屬庶富之區，雖遭匪患，猶僅呈商業衰落，發生米荒之象；至於素爲中平省份，因連年遭受匪患，呈顯慘況，當更不堪言；是不僅商業衰落，直爲百務凋殘，不僅發生米荒，直爲發生樹皮荒與樹根荒，市場無業可營，倉庫無米可搶，民窮財盡，兵無所搜括，匪無所掠刼，其身受慘痛，甯稱人世乎？以今視昔，來日大難，正復有加，不急圖之，亂何以戡！究其原因，則皆在於匪盜之擾攘。夫匪患之何以不能肅清？其最大之關係，在以過去專恃軍事，忽視民力，以致民衆不能強固其自衞力量，遂有兵來匪去，兵去匪來之象。不知以軍隊清鄉，係一時權宜之計，其不能長川穩駐一地，勢所以然。搜勦不密，隱患猶存，其能安之於一時，不能措之於永固者此也。且軍隊之任務，在鞏固國防，須常集中訓練，遇有外患，隨卽調赴前方，後方維護之責，則端賴於民力之自衞，故以軍隊維持國家後方治安之計，其能權宜於一時，不能恃以爲永久者此也。今日政府嘗以最大之力，勤勦盜匪，匪患雖殺，而人民感受苦痛，猶莫卽解除者，良以民力未充，兵力窮乏，隔於事勢，故實效鮮覩。若舉辦保甲，卽足以匡濟此弊。

蓋依保甲組織行之，則無論任何城鄉市鎮，居民皆須註册，一一不難淸查，而在實行連坐法之下，勸善責過，禁暴詰奸，亦責無所避，良民既得保障，莠民卽難倖存，其不將轉徙流竄，必當遷善自新，害羣之馬已去，則地方永保安甯。中山先生謂「武力與民衆結合」「使武力爲民衆的武力」味其意義，以印證保甲肅匪保安之精神，其在於是乎！

（五）保甲運動與徵兵制度

採用徵兵制，廢除募兵制，爲政府目前倡導之政策，且爲一般留心國事者所渴望之事。今日世界各國，十居八九，均行徵兵制；良以徵兵制之優點，實較募兵制爲多，最明顯者，卽徵兵制，能使全國人民皆有捍禦國家之能力，使全國人民皆軍隊化，同時又因民兵各有職業，而節省無數量之國帑。我國自昔及今，募兵制之流弊，莫可形容，軍閥時代，募兵之多，冠於全球。因應募者，多屬無賴之徒，純以當兵爲利途；既無保國衞民之觀念，遑欲責其盡保國衞民之責任？故祇須有錢有餉者，誰皆可奉爲主人。軍閥因以利用之，爲殘民工具，彼輩亦倚賴軍閥以爲生；苟遇解散，卽無家可歸，無業可執，弱者淪爲乞丐，強者驅爲盜匪，皆必然之趨勢。勢之所使，流弊滋多，社會騷亂，甯復有加？若保衞團丁則不然，彼等對於桑梓，有身家可託，對於國家，亦饒富愛國觀念，而又盡保良民，執兵禦侮，無不奮勇爭先。人人都由保甲施以軍事訓練，先教後戰，有勇知方，聚之則爲勁旅，散之則仍各執其業，無養兵之費，而收精兵之效，此徵兵制之利也。顧此制施行，尤必先舉行戶口調查，體格檢查等工作，欲達此工作，必須賴保甲之力；且被徵之兵，取之保甲，有事則聚，無事則散，絕無造成軍閥之危險，斯固不特優爲驅盜與守土已也！故保甲制度苟能辦理完善，則政府徵兵令一下，自有水到渠成之勢，一瞬間舉國皆兵矣。

## 第二節　地方自治之開始與保甲法制之推進

### （一）今後自治之開始與保甲之組織

地方自治者何？蓋謂一地方之人，在一地方區域以內，依國家法律所規定，本地方公共之意志，處理一地方公共之事務也。孫總理謂：

「兄弟所主張之地方自治，是在兵事完結之後，把全國一千六百多縣劃開，將地方上的情形讓本地人民自己去治。」

簡言之，卽將一地方公共事務，由一地方之民衆，自行處理，以期達到眞正之民主政治是也。又國民政府在實行訓政宣言中論當前政治設施之急務有云：

「國家之建設，以實行建國方略，建國大綱，及中國國民黨各重要宣言與政綱爲目的，惟如何而能達此目的，則首當撫綏社會，消除伏莽，以爲進行建設之基本。十餘年來，社會崩潰，綱紀瓦解，致使人民生命財產，失所保障，生活秩序，失其維繫，於是匪盜蠭起，萬民流離，軍閥之掊克朘削，揚其禍，共產黨之煽亂暴動，益其苦，……以現在社會之崩潰，國家之阽危，惟有全國上下，乘臥薪嘗胆之精神，以圖休養生息之道，此安定社會，所以爲建設先決條件者一。」

然而如何得以安定社會？如何實踐訓政宣言？只有努力保甲運動，方能達到此目的。夫先以保甲之組織，冀安

社會秩序，則其他之各種下層社會事業無一不可以此爲樞紐，反復運行，節節推進；地方自治工作，乃如網在綱，有條不紊，而民權民生之目的，亦胥於此發軔矣。

按地方自治之事業，包含養育保衞政治經濟各項；顧惟今日，以縣爲自治單位，而推行此項工作時，其與安定社會，具切要之關係者，實別有二大問題，應加認識。

一、爲現行警察制度，如何可與保甲制度合一之問題。

一、爲各縣縣治之劃一，區鄉之併廢，與保甲之施行問題。

此兩大問題，能逐一解決，保甲推行之效，益更宏著。倘不能解決，則今日之保甲，亦猶昔日之保甲。社會之安定不可期，民治之政體莫可望。爲官而役，爲紳而勞，保甲之長，仍爲走卒，侵漁欺奪，直重擾人民耳！有之，不如無也。關心地方政治之人士，其亦注意及之否乎？

（二）現有公安局設置與保甲之比較

公安局之前身爲警察局（或稱警察所），警察局之前身，爲保甲局。當清光緒末葉，我國始有新式警察制度，政府中樞，設巡警部，創辦全國警察事務；旋改稱爲民政部，亦即中樞之警察機關，各省有巡警道；宣統三年，各縣奉旨改保甲局爲警察所，是爲各縣之警察機關。民國成立，改民政部爲內務部，警察屬之，其各省巡警道，則改設警察廳，並於商埠中設警察局，縣仍設警察所，歸縣行政長官指揮；縣以下之鎮鄉區等，例多無復警局之設置，僅有半官半民合組之保衞團而已，村閭治安之責，更無聞焉；而縣長主辦警務及指揮之能力，蓋亦僅及此矣。後此復於省會設警

務處，以理全省之警務，縣設之警察所，亦擴爲警察局，表面上爲獨立之機關，實則多由縣長兼任，下設警佐若干人以司局中事務（警佐或專司裁判，或專司外勤，視地方行政繁簡分別之）此制大約爲民國八九年至十二三年間之事；時以北方政府政令不能統一，各縣設施，亦多殘缺不備，此過去之概略情形也。黨軍統一全國後，國民政府，改內務爲內政部，以爲行政諸部之首，部內設警政司，以統轄全國治安警察事務，（參閱十七年五月二十五日國府公佈之修正國民政府內政部組織法第九條）各省取消警務處，而以民政廳兼理全省警察事務，（參閱十七年四月二十七日國府公佈之修正政府組織法第九條）各省省會及商埠警察廳或警察局或警察所均改爲公安局，合乎市者稱市公安局，餘一律稱縣公安局，（又十八年十二月改首都市公安局爲警察廳直屬內政部此又特殊情形）各縣治之內，如行政較繁，或工商業較盛之區，得酌設有一二公安分局，直隸於縣公安局之下；此外維持一般農村之治安者，仍爲保衞團或人民自動組織之防禦結社，如紅槍會大刀會之類，此爲現行公安制度之大概情形也。顧警察之力，既莫能維護村閭，其行政之系統，亦若僅止於縣治下之重要市鎭。而保衞團於四鄉鎭攝之力，與夫處理之事，恆又限於該一鄉區內交通較便，富戶較多之地段；僻壤之地，三家之村，其比閭間之治安問題，更遠非力所能及，鄉村警政偏枯之弊，此爲最顯著者也。如是則公安局職掌，直屬紙上具文；鄉民自爲鄉民，公安局自爲公安局，因之公安局與保衞團，遂又截爲二事；居鄉野一部份之人民，無形中屬于保衞團之管轄；居鄉鎭中之人民，無形中又若判爲公安局之領域。縣公安局對於縣治之關係，既成爲畸形之警政機關，而保衞團之在鄉區，又成變相畸形代拆代行之公安局，其有待於保甲之事者，皆又廢弛不問，視爲末流，公安局之效用已失，保甲之弛廢未興，以此軟疲窳陋之警制，馭彼千瘡百孔之社會，無

徑，政令梗於下行，民情亦不上達。行政範圍，在於省者，限於城區，在於縣者，亦止於城區，是之謂城區的官治；而鄉區的民治，遂藐漠無聞焉。治官之官多，則治民之官愈去民日遠。斯必不論官治地方，與紳治地方，畫地方已無治，又遑論地方自治乎！

## （三）地方警衞之缺點與保甲之待興

關於現行警察制度，是否良善，原係一大問題，其與保甲制度之優劣比較，亦頗値研討。如欲爲詳細之解剖，則如公安局設置之由來，公安局組織之現狀，縣公安局與縣內政治經濟社會之關係，縣公安局與村莊職權之關係，公安局之失職與保甲之待興等問題，皆在析論之列，玆以篇幅所關，故不及其詳。關於今日之公安局，與昔年之保甲局，其遞邅之歷史，前已言之；至於公安局之職掌權能，以及所處之環境，其與保甲有待繼興之必要者，特併合述論，以見今日公安局僅有之地位，而保甲之爲用，自亦可證知矣。

縣內對於公安局之設置，原非純單之舉，如無預算，無計劃，無步驟，不問其經費之籌措如何，政治之關係如何，社會之境況如何，漫然增設，或隨意撤廢，是皆足以繁累其地方而有餘。過去各地公安行政，皆不能使人滿意者，雖曰感於經費缺乏與人材缺乏二端，但當局者，不明當地之情形，政治社會之環境，成爲胼枝機關者，實亦最大原因。今欲研究各地保甲，使之暢行無阻，則不可不先將公安局過去之陳例與事實，加以分析，尤其縣內之背景，極應加以注意；所謂公安局之背景者，卽指某種物質之環境，與心理之條件而言也。此種影響於公安行政之效率至鉅，而於今後有待於施行之保甲制度，尤關實際。苟不先明察其隱情，雖侈談官辦之警政，或厲行民治之保甲，無論異邦

新法，中土陳規，復古維新，皆爲不得要領，卽有良法，夫復何用?

公安之責，首在安寧閭里，維持秩序。其所管轄之區域愈廣，戶口愈多，其職責愈繁重，而主其事者，亦愈感不易，故同一公安機關，以治理窮鄉僻壤，則遊刃而有餘，徙置通都大邑，則頓失所措。此地段大小不同，民衆多寡不同，事之繁劇亦有不同，而效用上遂生若干之差別也。又如在一小邑民稀物薄之地，僅設一小公安機關卽足，在大邑，非多設公安分局，無以處理全邑事務。此設置之標準，又隨社會情形之更動以變化者也。又如某一公安局在交通輻輳地方，其大部分職務，卽爲交通之節制 (Traffic Regulation)，其在小邑，殊爲不然。此公安局隨所在之地位，而有其職掌輕重之不同也。公安局權能之變易，其與地區廣狹戶口多寡之關係，有如此者一。

縣內經濟狀況，足以影響於公安行政者有兩端，一爲政費，一爲治安。依一般之情形而論，縣民經濟狀況佳者，縣政府之收入豐富，公安行政之經費亦愈足，一切設備不受財政牽掣，警丁可以擴充，餉械可以完備，公安行政，蓋將無往而不善；反是則無往而不敗壞。但試思一省之內，有若干縣之財政，可以如此?公安局之腐敗，又固爲不足驚訝之事。此就財政一端而言，其與公安行政善否之影響，及現在地方之經濟，不足使公安行政，具健全組織之情形。又如另從社會治安方面而論，地方經濟安定，則人民不飢不寒，盜賊不生，公安警衛之責亦大減。公安局設置之效力，不得不隨所在地經濟狀況之不同，而變化其職務之關係，有如此者二。

至於人民之知識程度，與公安行政之關係，尤易顯見，如普通所謂違警事例，在稍有知識者均不屑爲，而在窮鄉僻野無知識之人民，或竟有不知其爲犯禁之事，而冒然蹈之，故在風氣未開與民智閉塞之區域，與教育溥化文

物蔚盛之鄉，其公安行政施行之難易，與處理職務上性質之改變，又不可同日而語。公安局維持治安之效力，其不得不隨所在地之風化與教育之高下，而變化其職務之關係，有如此者三。

基于上述三方面之理由與事實，是公安局之爲用，蓋亦具體而微矣。其職務上之變化，固因地因時而生輕重之差別，非僅以防盜察奸，爲專一不移之事也明矣。

且自現行警制之多方面觀察，在中國今日整個情勢之下，其功效只宜於城鎮，而不及於鄉野，有利於少數人，而無補於多數人，是又爲任何人所不能否認之事實。而內地地大物博，社會情形之複雜如此，盜賊之充斥又如彼，百分之九十皆爲農民，或其他鄉居之小工商業者，土地面積亦百分之九十爲鄉村田野，百分之十爲都城鎮市，試以此簡陋一隅之警政，欲以之負社會治安之責，焉見其不「戛戛乎其難已哉。」

至於各鄉鎮所謂團防之效率，是否足以鎮攝土匪，此在某種情形之下，亦大可研究，其有待保甲制度之推行，實堪注意。茲取江西與廣東兩省爲例以証之，蓋江西爲匪患最烈之區域，廣東爲地方行政辦理較善之區域，其固能權宜一時之計，採用團防之利，而尙不能去團防之害者，觀此，當知有悟於保甲。

當十七年間，江西舉行清鄉，於清鄉之後，曾令各鄉設靖衛隊，各區設靖衛團，以謀人民之自衛，靖衛隊採招募制，靖衛團採徵集制，全省各縣區幾設立殆遍，並設靖衛聯防八大隊，以溝通全省警衛剿匪之事，而補清鄉之缺漏，又設全省警衛處於省民政廳，以綜其成。（後靖衛處因經費等問題撤廢）此法不謂不善，卒之匪患蔓延全省者，非團衛策劃之不精，團衛隊之實力，不足以禦匪也。就當時各縣靖衛隊鎗枝統計之，則知其捍衛能力，亦若形同虛設。

| 縣別 | 槍枝數目 | 備考 |
| --- | --- | --- |
| 新建 | 一二 | |
| 銅鼓 | 二七 | |
| 進賢 | 二三 | |
| 靖安 | 三六 | |
| 鄱陽 | 九〇 | |
| 德興 | 三六 | |
| 安義 | 一六 | |
| 高安 | 五八 | |
| 清江 | 三〇 | |
| 蓮花 | 一七 | |
| 大庾 | 一〇 | |

| 縣別 | 槍枝數目 | 備考 |
| --- | --- | --- |
| 安福 | 二四 | |
| 臨川 | 二四 | |
| 東鄉 | 三八 | |
| 資溪 | 一九 | |
| 樂平 | 五七 | 內損壞不堪用者一四支 |
| 上饒 | 三一 | |
| 永修 | 九六 | |
| 宜豐 | 三五 | |
| 新喻 | 一五 | |
| 寧都 | 三〇 | 係琵琶槍 |

此外如南昌，豐城，奉新，金谿，崇仁，宜黃，樂安，黎川，廣昌，南豐，南城，浮梁，餘江，萬年，瑞昌，九江，德安，彭澤，湖口，鉛山，玉山，弋陽，貴溪，廣豐，橫峯，都昌，星子，萍鄉，分宜，萬載，宜春，上高，吉安，吉水，永豐，萬安，遂川，石城，瑞金，上猶，南康，贛縣，雩都，尋鄔，安遠，信平，龍南，定南，虔南等四十九縣，槍枝數未詳。

就上列有槍枝統計之二十一縣分析，其鎗枝數之最高額為九十六，最低額為十，平均每縣鎗枝約為三十五

枝強若一縣更分爲三區乃至五區，則鎗枝分配率更減，（以三區計每區有槍不過十四支，以五區計每區有槍七支）防禦匪患維持地方治安之能力亦太弱，殆可証明；況縣治廣大，匪患兇狂，在實際情形，又恆不止于五區之數者，則其腈伏之危機，尤可畏矣。

又如廣東全省八十六縣，各縣中之警察區，彼此數目比較，所差極巨，茲舉例（據十七年廣東省政府年刊廣東各縣市警務統計表中摘錄）如次：

| 縣名 | 區數 | 警察名額 | 槍械數量 |
| --- | --- | --- | --- |
| 中山 | 八〇 | 八一六 | 五〇八 |
| 台山 | 二四 | 三四七 | 二一六 |
| 惠陽 | 一九 | 一七六 | 六八 |
| 連山 | 一一 | 七三 | 六二 |
| 鬱南 | 六 | 七二 | 四一 |
| 平遠 | 一 | 七 | 一六 |
| 陵水 | 一 | 三 | 不詳 |

就上表觀察，是同以縣名，而因種種之關係，其警察區數目，乃大有懸殊。以區數言，竟至一與八十之比；以維持治安之實力言，亦幾爲一與一四之比，此即證明愈貧苦與邊遠之縣，維持治安之力量愈薄，而其地居民生命財產之保障，亦愈無可憑藉。再就廣東省治之實際情形比例而論，則又如下之甲乙兩表

甲　表

| | |
|---|---|
| 20區以上之縣份 | 3 |
| 10區至19區之縣份 | 11 |
| 5區至 9區之縣份 | 38 |
| 1區至 4區之縣份 | 33 |

乙　表

| | |
|---|---|
| 槍支在 10支以下之縣份 | 8 |
| 槍支在 10支至 50支之縣份 | 45 |
| 槍支在 51支至100支之縣份 | 18 |
| 槍支在101支至150支之縣份 | 6 |
| 槍支在151支至200支之縣份 | 1 |
| 槍支在201支至250支之縣份 | 1 |
| 槍支在401支至450支之縣份 | 1 |
| 槍支在500支以上之縣份 | 1 |

觀此兩表，可知在廣東省內，所屬各縣警察區域，普通以自五區至九區者爲多，一區至四區者爲次，十區以上之縣，則爲特殊情形；論及槍枝，普通一縣所有之實力，只爲十支至五十支之數，今以縣內在普通情形下之警察區之數量，除以普通一縣所有之槍枝數量，觀察實際，則警察之不足以担負治安，又不必深爲詳辯。贛粵二省，僅屬一例也。

## （四）縣治劃一問題與保甲組織

保甲組織者爲保甲制之問題也，保甲長者爲保甲人之問題也，蓋施行方法之是否精密，地域劃分之是否得宜，皆與編戶本身問題，具有密切關係，而保甲推行之能否澈底，又視此爲等差，故在此兩大先決問題中，其第一步卽在預製編戶之標準，此標準又宜有最大限度與最小限度之別。其第二步卽在選定聯村之地域，此地域之劃定，又宜依所在地保甲組織數量之最大限度與最小限度，以定其原則。惟其如是，故應有考慮者二事在焉；一、卽爲地域之廣狹問題，二、卽爲人口之密度問題。此二者，若與保甲組織數量成正比例，則縣治之劃一，乃自此可期，否則終爲抽象之玄想，雖欲齊一，亦不可得。握紅藍鉛筆，爲地圖上之劃分，人皆優爲，試問於國計民生何補？是以縣治之劃一，與保甲之施行，不僅爲政制上之建國問題，亦且爲社會建設之問題也。查現行地方制度，缺陷極多，省區龐大，縣治差池，是其最著者也。現制之省，大都各自爲政，設施不一，現制之縣，又皆僻壤廣衢，大小不均；現制之區鄰鄉鎮，率亦劃裂無度，豐瘠不齊，一縣之內，少則轄四區者有之，多則轄至十餘區者有之，其各區域之制定，率由人事習慣，或天然形勢，依擬議而成事例，殊無當於行政之便利與否者也。夫以一省區內之人民，東西南北相去數千里以外，轄境亦在數萬方里之廣，山川阻隔者有之，風俗絕異者有之，其利害既各不相侔，影響行政效率遲滯，固無待論，卽如稱爲自治單位之縣，其包容地方人民之語言，風俗習慣，亦恆多異趣，百里之宰，堂高簾遠，不能擧親民之愛，及自治之實者，其與所轄治域之大小，行使治權之方便，要皆不能無關也。至於區鄰鄉劃分之比例標準，縣與縣既不相類，則區與區亦不相合，乃至於此一鄉鄰，與彼一鄉鄰，同其名而異其實，人口多寡之懸殊，土地廣狹之差別，地方經濟

之貧富，在在皆足見其各不相屬。形式雖似一致，政令法規幾乎欲別百千萬之等差而後可，以如此之行政區域，以如此之自治區域，而奉行法令，宜其日趨紛紜，愈不能有裨地方，而促進自治之完成。此過去弊竇，誠有不能諱言者也。

今欲矯正此弊，惟有變更其組織，劃一其區域，先從自治單位之縣，釐一其治域，因大小之面積，而等均其鄉區多寡之數量，則地方制度，可期完美建立而無憾。顧此問題之建立，畦步所始，必先準依保甲組織之數量，使與土地人口經濟三者相應之關係，成爲合理之組合，則縣治之確立可期，否則鮮不淩亂錯落各自爲政者；蓋一縣組合之基體整肅，則縣與縣面積廣狹之程度，皆有合理之準則可尋，某縣等於某縣，或倍於某縣，或半倍於某縣，或若干倍於某縣，乃至或小於某縣若干分之若干，在客觀相對之標準上，均可視此爲等差，而爲釐齊劃一之觀。各縣完成其條件如此，則省之劃界分疆，建立程度，又可視各縣之組合數量而完成之，省治之規模，由下而上，遂乃畢具。故縣治之劃一與保甲之組織，不僅爲政治問題，乃一政制問題也；不僅政制上之建國問題，乃一社會建設問題也，此又今後建立政制之託始，而宜有注意之端。竊常稱保甲制度，爲國家建立之本位制度，今證以中山先生以縣爲自治單位，以省爲聯絡機關之主張，愈知今日省區當縮小，縣治宜劃一，爲不可緩之圖。欲縣治劃一，須先將所轄之區數規定；區數規定，又須將構成區之組織劃一，區之組織劃一，惟有確定核計區內之土地人口經濟之客觀標準，從保甲組織，以爲其建立之基本者乃可。

關於縣內分區之標準，除（1）地形之整齊，（2）人口之多寡，（3）面積之大小，（4）交通之狀況，（5）

地方之貧富，(6)人民之習慣等，均應行注意外，並須依保甲一定組織之限度，爲每區劃分之原則，則人口過少或過剩之畸形，及財力不敷之弊病，均可減少。

玆就個人所擬辦法，將全國人口與土地比例核算，以爲他日施行之參證。查我國各地人口及面積素無精確統計，地域廣狹，人口多寡，大都以間接方法推算，僅將其近似之數目，分別等級，以見吾國人口佔面積之密度，而定保甲組織構成縣治之方式。

關於現行省區內人口約數分級表，

| | | |
|---|---|---|
| 第一級 | 三千萬以上 | 河北　江蘇　四川 |
| 第二級 | 二千五百萬以上至三千萬 | 河南　湖北　山東　廣東 |
| 第三級 | 二千萬以上至二千五百萬 | 浙江　湖南 |
| 第四級 | 一千五百萬以上至二千萬 | 江西　安徽 |
| 第五級 | 一千萬以上至一千五百萬 | 山西　福建　遼寧　貴州　廣西 |
| 第六級 | 五百萬以上至千萬 | 陝西　雲南　吉林　甘肅　黑龍江 |
| 第七級 | 五百萬以下 | 新疆　西康　熱河　青海　西藏　綏遠　察哈爾　寧夏　蒙古 |

關於現行省區內，每方里人口分級表，

| | | | |
|---|---|---|---|
| 第一級 | 每方里人口 | 六十一人以上至九十人 | (省區名稱以多寡爲先後)江蘇　浙江　安徽　山東　河北 |
| 第二級 | 同　前 | 六十四人以上至六十人 | 福建　湖北　廣東　河南　四川 |

| 第三級 | 同前 | 三十一人以上至四五人 | 湖南　江西 |
|---|---|---|---|
| 第四級 | 同前 | 一十六人以上至三十人 | 陝西　山西 |
| 第五級 | 同前 | 十一人以上至一十五人 | 廣西　貴州　遼寧 |
| 第六級 | 同前 | 二人以上至十人 | 雲南　甘肅　吉林　黑龍江　熱河　西康　新疆 |
| 第七級 | 同前 | 不足一人或一人 | 察哈爾　綏遠　寧夏　青海　蒙古　西藏 |

由上二表，可知吾國內省人口多寡懸殊之程度，及在每方里內人口密度之比較情形。然此僅就省內普遍情形平均計算者也，其實都市人口繁滋，農村人口疏稀，故編戶比例，都市編保人口之密度大而所轄之地域必小，鄉村編保人口之密度小而所轄之地域必廣，此編保與編甲應用之事例，又不能一例視之。故在所轄境區之分配，又應以住戶與土地面積為經，以地方財富及風土人情等項為緯；彼此比較，則在一縣之內，應以若干區為一縣，其人口土地均以此為等差，以滿若干區為最大限度，以不滿若干區為最小限度；又應以若干保或甲為一區，以滿若干保或甲為最大限度，以不及若干保或甲為最小限度，則原則確立不難矣。按以現在之人口戶數計之，據一般戶口調查報告統計之結果，每戶平均約有五口，全國為八千餘萬戶，如以十二戶為一保，則全國當有六百六十六萬六千餘保。再每縣面積縱橫均規定以百里至百二十里左右為定則(約為一萬方里)則全國平均約為二千二百餘縣；而每一縣之地面以六區為最適應標準，四區為最小限度，八區為最大限度(按六區計算，每區縱橫必在十六七里至二十里之間，面積平均約為一千六百餘方里或一千方里之數)，則全國約當有一萬二三千區。至於每區內之人口，按前例推計，平

均應以有三萬五千至四萬爲標準數，則是每一區內之戶數，亦應當爲八百或七百，若按十二戶爲一保之計劃計算之，則每區地方十六七里之內人口之數，多不過四萬（再多不過五萬）門戶之數多不過八百（再多不過一千二百家）其可編保之數，亦必不滿百保（計一千二百家），因此則可定每區內以百保之組織爲最大限度，以五十保之組織爲最小限度，以七十五保之組織爲標準之數。此合理之標準數既定，則區之組織可資劃一，而保甲之建立亦備。若遇人口過剩時，則國家可預設移民之計，互資調濟。既易便於行政推行，而地方維持之能力亦易週備。其或有地方貧瘠，編戶編丁不足此額時，亦不妨先依其最小限度之比例編定，而預爲損益，以備將來可也。

一縣之內保甲組織，既有定額，以組成一區；區之組織，既有定範，以組成一縣：縣之組織，既有定量，以組成一省；則地方行政建立之基礎，整齊劃一，土地經濟人口三者相應之關係，又相互爲正比例，則畸輕畸重，貧富繁瘠之弊，皆可剷除矣。

至於各特種行政，如工商區，文化區，農業區，軍事區，皆可依各該特種性質，按其實際情形，與需要程度，隨時劃區，其編保編甲之方法，要亦不可執一而定，斯又與普通行政區及自治區之權限組織不同，不當視爲常例而言之者也。

# 第十編　如何實施保甲之問題

## 第二十六章　保甲工作設施之途徑與步驟

### 第一節　保甲運動之基本工作

保甲運動，不在徒託空言，要在形諸事實；不僅在政府黨部之努力，共循斯旨；尤在舉國民衆，全黨黨員，萃力效命，孜孜不怠，始克有濟。玆將政府與人民應事注意之點，及黨部與黨員應立風氣之端，臚列於後，以示保甲運動基本工作之所在。

（一）政府方面

A應制定保甲計劃——在保甲法規，未頒訂以前，所有事先之標準，事後之推進，應有精密具體之計劃，以爲措施之準繩，以爲統一整個保甲之組織與訓練。顧此項計劃之擬訂，尤必須注重調查及統計，方得明確之佐證，以利進行。但全國各地情形至爲歧異，故中央之計劃，不必施之全國而皆準；省之計劃，又不必置諸每縣而盡宜；推而

至於一縣之計劃，亦不必用之四鄉而皆精當。故此大綱方案，以及基本法規，自以中央制訂為宜。細則補充，與夫特殊情勢之宜有參酌者，省縣以下之政府，當詳為規劃，務以能盡其適用而後已。因事實上之遷就，毋或背於法理之主旨，得斟酌其宜而以不失人情習俗為當，是又在任保甲之長者，明其任務為適當之措置可耳。

屬於中央制定之計劃者——

1 全國保甲實施方案。
2 全部保甲法規。
3 與保甲有關之各種法規（如清查戶口，清鄉，人事登記，省保安隊，縣保衞團等條例或組織法）。
4 其他各種之重要法典。

屬於省制定之計劃者——

1 全省保甲施行方案。
2 關於保甲施行之各種細則。
3 山戶漁戶棚戶等編查保甲之各種分則。
4 保甲經費籌措之具體計劃。
5 其他各種特殊問題之個別解決的辦法。
6 其他。

關於縣制定之計劃者——

1全縣保甲分區施行之規劃。

2保甲長選任問題之各種法式之決定。

3實際編查開始之各種準備手續。

4地方民情風俗之觀察與保甲進行難易之剖析。

5其他關於編村聯防設甲置保抽查教練各實際問題，應有因地因時因人制宜以計擬者。

至於調查統計，所以明實際之社會狀況而爲進展工作之方針，其事亦宜注意。又在推行保甲工作中，遇必要時，或須有派員實地視察調查，以權衡工作之輕重緩急者，是亦爲草擬計劃時之一助也。綜其要點列之於次：

1該地原有保甲制度，及類似保甲組織之諸種法制規程。

2該地駐防軍隊之實力，及駐在地之支配，長駐或暫駐等情形。

3該地城廂警察之分配，及警察辦理之程度，餉械之設備等情形。

4該地保衛團之內容，及槍支人數之實力，經費之籌措方法，與主辦人之有無把持等情形。

5該地土匪之勢力，及其他反動團體之潛伏勢力，與地痞流氓活動之情形。

6該地過去辦理清鄉之情形與方法，及其有何成效或流弊。

7該地保甲專門人才之數額，及曾任保甲事務工作人員之姓氏。

8 該地各種特殊風俗習慣，與推行保甲應相關注意之事項。

9 關於保甲內之其他設施。

10 關於地方人民，對保甲制度之認識，與實際推行之能力。

以上俱屬法規條例表册之性質，爲靜止的，爲概括的，所以用爲明事理之當然者也。各地環境既殊，施行亦異，於法律事實之間，絜量權衡，布施績密，不削足以適履，不因噎以廢食，是又在用之者善自爲之。

B應頒定保甲法規——計劃爲統一工作步驟之方案，法規爲個別工作一貫之準繩，此項保甲法規，包括廣泛，分兩點言之：一爲保甲組織本身之諸項法規；一爲保甲運動有關係之諸種法規。前者當確定保甲本身之制度爲如何，後者當明立保甲進行之方策爲如何。故凡：

1關於名稱之採用者——如用保，或用甲，或用圖，或用牌，或用團，或用保甲，或用里閭，或用保衞團等等，均宜劃一確定，以先事正名。蓋名不正，則義不生，而法亦不立矣。

2關於組織之原則者——如採用三級制，或四級制，或避虛以就實，或因實以濟虛，或其經常之組織通則爲如何？或其特殊之組織變例爲如何？是皆不可以不辯。明其關係，審其體要，爲奇爲偶之數，宜於若何環境？爲明爲暗之則，適於若何情形？七分八併之法，是否可以適用？四捨五入之式，是否可以變通？諸凡問題，皆屬於組織方式之事。

至於組織分子之對象，亦宜分別確定，勿使淆亂，如此原則確定，則縱的體系，與橫的排列，變化有方，不相紊

亂，而運用之效益彰。

3關於編查之方式者——如編戶之法應如何？戶數之最高額與最低額，編列之限度爲如何？煙戶訂立之標準與單位爲如何？聯編之效用與法理事實之關係爲如何？編丁之法式所不同於編戶之法式者又應爲如何？如何在未編丁以前，使編丁之法施行簡易？如何在編丁以後使份子組織基嚴？至若選丁之準則與方法，亦宜使其合理而無偏倚之弊。餘丁之聯合與運用，亦宜使其有意義而不流於空疎，此皆編的方法上應有之規定。又查的方法，或應用定期調查，或應用不定期調查，或個別抽查，或同時搜查，或立册爲循環之查考，或抽丁以任專員之調查，凡此亦宜斟酌便利與否，而確定其法式。

4關於訓練之法則者——如抽選戶丁以辦團練，如聯村以實行聯防，如緝匪以實行分防，如常備與後備名額之比例，定期或不定期之教練方式，此皆屬訓練之方式者。至於訓練程度，以如何方爲合格？訓練員之聘任，以如何方爲適宜？應有嚴格之標準，毋或使其衞民不足而擾民有餘，爲善不足而爲惡有餘。斯亦不徒法式之訂立，繫於事實者，殆居其半矣。

5關於保甲長之選任者——如知識之標準，人格之調査，年齡之規定，服務之熱心與努力，職業與籍貫之限制，任務時期之長短，選拔方法之採用，黨義之灌輸，能力之訓練，皆屬之。

右五者爲保甲制度確立之要點，其所包含之諸項問題，實又爲全部法規製定之元素，爲便利研究計，故提示及之，以見一斑。

他如：

1關於經費之籌措者——如依土地歲收，地價增益，公地生產，山林川澤之餘息，礦產水力之盈利，提劃若干，以為保甲運動經費。又如就地籌集，出之於畝捐，出之於戶捐，出之於賦稅，出之於其他之附捐，籌議原則，以為保甲運動經費。又如訂立保甲公費規則，使排戶攤任，以確立保甲運動基金。又如自由勸募，或撥用他項不急用之公款或一切罰款，以利保甲運動之進行。要皆為察量地方情形，不違背中央法旨，可以進行之方法也。但籌措經費時，貧民之疾苦，尤應注意，務須勿使耗費巨大，惹起其對保甲運動之懷疑；又經常費與開辦費規定標準，勿使不均，致累民間負擔，此亦宜有以注意者也。衰老殘廢，鰥寡孤獨，以及生計艱難之人，應特予減免，以示矜卹，更為措籌經費時，常存體念之事。

2關於戶口之清查者——如明戶口之確數與狀況，各人身分之實情，生出死亡增減之數率，移轉居留變遷之情形，乃至惡劣份子之捕逮，匪盜餘孽之查緝，皆藉清查戶口工作以收實效，而保甲推行之第一步，必始於此。又如戶口調查表格之規定，統計報告方法之說明，住戶船戶廟宇旅舍學校工廠各種清查之方法，與立戶釘牌之手續，亦皆宜有所規定。

3關於人事之登記者——如包括出生，死亡，婚姻，繼承，失踪，分居，遷徙諸事。前五者屬之身分登記，後二者屬之戶籍登記。戶口清查以後，遇有人事上之局部變動，皆屬於此種工作範圍。至於統計與編冊之法，按時按事，呈報，彙報統計，最攷之手續，亦宜有所規定。

4關於連坐之實行者——如連坐切結之法式，家數或人數互連互保之規定，同坐或飛聯之賞罰律令，切結門牌懸掛之地點，家長簽押之限定良善證或悔過書之製發，凡此皆關切要者也。但連坐法之精神，重在遷善，不重在株連，重在依法以制事，不重在因人以累法；重在彼此相維相制，不重在彼此相惡相仇；斯又爲不可不注意之旨。

5關於保衛團之訓練者——如明編練之旨，不僅爲消極守禦之用；如立甄拔之則，改募丁而爲徵丁之制；如提高政治軍事常識，以教其爲有智識之公民；如定期會操訓話，使不致萎靡畏怯，精神渙散，此皆實爲保衛團當前應加整飭之大問題。若夫槍枝之擴充，又其次焉者耳。

6關於清鄉之工作者——如劃定匪區，酌配駐軍，施行清剿，如劃定綏靖區，指定區內駐軍會剿或獨剿；如劃出兩省毗連之匪區，特地布防兜剿；如規定團防剿匪與駐軍剿匪權責上之範圍；以及明定清鄉之時間，規定清鄉總局分局設置之權責，規定清鄉運動中之獎卹或懲戒辦法，是皆屬必要之端。

7關於匪徒之懲治者——如爲匪，通匪，窩匪之判別，及其懲處辦法；如地方各種祕密結社等團會之化除，及其匪類之緝捕以及宵小行動之注意，匪徒心理之感化，是皆宜注意之端。

右七者又爲保甲施行方策之要點，且在保甲工作未舉辦以前，亦可隨時籌劃或分別實行者也。

（二）人民方面

A應明瞭實行保甲之基本原則——辦理保甲，政府方面應有之設施，既如前述，已略盡其大概。但政府居於

提倡，督促，指導，協助之地位而其實行，推進，完成，努力之責任，則在人民。故此重要之工作，尤必使人民，先有澈底之認識，方有實行之可能。舉其所應即認識者有二：

1保甲爲極民主之制，有別於一切民團——按從前各地民團，或團防局等組織，太半操於鄉村土劣封建勢力之下，利用民衆力量，以利貪污，以欺良懦。武斷鄉曲，借端敲詐，固善極其所能；而排除萬難，圖謀建設，已百不一見。革命軍興，豪劣之勢力，表形雖若減削，實則無時無地不有復燃之虞。兼以盜匪潛滋，羣伺蠢動，藉自衛之名練勇立團，而實行其藏垢納污，危害地方者，猶屬多有。故今日之亟須編練保甲，實爲以民衆之力量圖民衆之生存，本民主之精神奠民治之基礎；法備意全，莫善於此。團結民衆，以防止封建餘孽之復活，是端賴於保甲，通力合作，以杜絕匪盜餘孽之寄生，亦尤賴於保甲。

2保甲爲利建設之制，應先於他項運動——從前君主，以一人攬天下之權，未能以一人事天下之事，事無巨細，由上而下，均須待命而行，故一切都成專制。今值民主政治時代，人民爲國家之主人翁，大部事業，俱應由人民躬親任務，一革頹喪依賴之習。尤以在今日之中國，訓政方始，社會事業，百廢待興，保甲運動，實爲地方建設之先決條件，須先於他項運動施行。消極之用，固以之維持秩序；積極之用，則以之奠建設之始基也。

B應促進實行保甲之工作完成——保甲之能否實行有效，須視人民之能否努力，法令彰明，不如羣衆之躬行實踐，集軍列伍，不如人民之編保聯防。是人民應助政府，以促其成，則事半功倍，固易趨使。舉其應即促進之要點如下：

1積極參加工作——使保甲運動，由方案而變事實，端在人民之參加與努力。剷除過去被動之思想，振奮以自動之精神，積極從事，以圖進取。如團丁之服役，保甲長之選舉，編丁查戶之縝密，乃至興教，救災，勸善……等等，均應認定爲公民責任之所在，利害之所關，人自爲治，彙相利濟，不規避，不推諉，庶幾土劣之魚肉，胥吏之侵害，均不致重罹其禍。

2履行保甲法規——保甲之事，至爲繁雜，政府欲其效溥時速，惟在法之得以普化，與令之得以遵行。如鄰右連坐法，民衆能切實履行，互相檢舉，則匪盜自無由滋長。故人民履行法規，爲實行保甲之要務。

3協助地方警察——警政之善良或腐敗，繫於地方之安危頗巨。但地方政府之事務冗雜，警務機關之設置有限，管理衛護之能力，勢不能彙施並顧，其必得人民亦備自衛能力，以之協助，方可濟其窮而補其弊。

4組織並訓練保衛團——保衛團之組織，本爲別於保甲之組織，但其效用，實爲保甲法中富有積極之防衛工作。各地人民，倘能因固有之保衛組織，加以團結訓練，則於保甲之推行，不難達水到渠成之勢。並逐步改造運用保甲之法旨，成爲民衆武力之集團，則地方治安益得保持，而保甲之制，亦不流爲空泛無用之稗政。

5由完成保甲工作以達於自治工作之完成——按此爲保甲最終之目的。夫民衆組織訓練，既具基礎，則其他之社會下層工作，均可同時進行。自治之條件既備，則由訓政以達於憲政，執行各該自治單位內之事務，選舉一縣內之議員，議立一縣內之法律，皆易爲之。眞正民權主義，實行盡備矣。

（三）黨部方面

A應負宣導之責——保甲之法，行之中國，歷年雖久，但人民對之，只知其然而不知其所以然。政府對之，亦僅本「民可使由之，不可使知之」之旨，以時興革。今欲喚起民衆，以利進行，宣傳之功，實不可急。論宣傳方法，不一而足，要以依事實之根據，辨對象之所宜，以為有力之宣導，則風聲所播，無往不從。保甲運動之促成，事半功倍，可斷言也。

B應負建議之責——保甲之實施，固可依一切法規，逐步推進，但實際上之問題，千變萬化，有非法規足以概括者。因勢利導，因時制宜，籌議改進之責，旁觀之處於監督地位者，自易指導，以適乎準繩。故關於設計改進之工作，各地黨部，應準地方之實際情形，及工作發展之程度，時刻不忘研究，以為改革之參考，則保甲運動，不致成為紙上之文章。又關於人口轉徙，與保甲政策之運用，七地之均配，與保甲組織之協調，皆與三民主義國家建設有關。方案如何製訂？方針如何擬定？是為各級黨部，應負之責任，固甚艱巨，不宜妄自菲薄者也。

（四）黨員方面

A負提倡與實行之責——黨員為民衆中之優秀份子，社會改進者之急先鋒，故不僅事提倡，應具實踐之精神，以資表率。如在一村一鄉一邑之內，身為黨員者，應由個別自動的施以組織，不擇地，不因人，無形中加以連絡，使暗合於保甲組織之形式。或挺身以為倡導，作之模範，使效者成風。

B負運用與利導之責——民猶水也，激之東則東流，導之西則西注，黨員應具操縱社會之能力，以轉移社會之風尚，使民衆既接受訓練，復樂予效命。蓋社會事業，百人導之而不足，一人毀之而有餘，推一人以制千百人，組織

效用，賴於保甲。而保甲之振興，先覺之責，是唯黨員。至於運用與利導之策，則又在自覺覺人，己立立人，受三民主義薰陶之信徒，所努力之程度，爲何如耳！今日何日，非其時乎？

## 第二節　推進工作之兩項要旨

如何可使保甲工作，實際進行有效，則首須明審保甲之途徑，與途徑中運行之步驟。如此，則保甲工作之推行，乃可期其永久而無憾，否則手續紛繁，步調凌亂，遠於事實，隔閡不通，此亟宜注意者也。茲分述途徑之採取，步驟之釐訂，以明工作上之要旨，斯亦即整個工作方案製定之所託也。

### （一）途徑之採取

保甲工作之途徑，應以編查爲入手，以鄉人治鄉人爲極則。故其始也爲如何組織之問題，其終也爲如何自治之問題。在組織之始，人民半爲被動與盲從，欲於事有濟，則官治之力爲多。在既經組織而具有訓練之後，人民與官紳，同力協濟，不偏於官治權威，不流於民治狂暴，欲於事有濟，則紳治之力爲多。在組織訓練健全，自治之能力既具，人民爲主動，官紳爲公僕，欲於事有濟，固在於民治力之健全耳。故由官治及於官民合治，終於全民之治，斯乃保甲任務之途徑。此途徑中，有政府方面與人民方面，應注意者若干事，亦舉辦保甲者所不宜忽視之點。

A政府方面應有之義務凡五：

1 厲行之義務——欲保甲法之初利於行，惟在政府之嚴厲督促，督勵有方，乃能如響斯應。

2 檢查之義務——隨時檢察，或予以搜查，以驗工作嚴密之程度。

3 執行之義務——案件發生，保內甲內之無由處斷者，只須在法定範圍內，政府當以無條件的立予執行。

4 協助之義務——有爲保內甲內應作之事，而又非其能力之所能逮及者，政府當以有效之方法協助之。

5 監督之義務——保內甲內，如有處斷超越法定範圍以外之事，政府應予糾正，并不時予以監督，以制事於未萌。

B人民方面應有之義務凡六：

1 檢察之義務——彼此所禁，相互察覺，此全屬於人民之事，政府則不暇設具耳目，反致勞民。

2 告發之義務——事件之已發未發，有待於政府或保甲長知悉者，人民應隨時報告，採取有效之方式，同時亦須負法律上之責任。

3 救援之義務——災禍患亂之救援，人民應以無條件，無利害觀念之心理，急趨直赴，協助拯濟。

4 格捕之義務——匪盜之過境，及受政府或保甲之命令或公議，須採取必要手段者，在特殊情形之下，亦得從權處理。

5 保證之義務——相互聯結，彼此佐證，禍福同當，善惡共喩，此爲保證義務履行之優點，亦人民相互間，應有之義務。

6團結之義務——人民應隨時隨地互相融洽，以精神之結合，爲物質上之援助，事事相安，即事事可辦。

此兩方面之義務各盡所能，邁勇趨赴，則以編查爲入手，以鄉人治鄉人爲標則之目的，不期然而自然，不企至而亦至。

（二）步驟之釐訂

保甲實施之步驟，應以安定社會爲始基，以健全民治爲原則，其縱的方式，第一步爲編戶編丁，第二步爲聯村，第三步爲選任保甲長第四步爲抽選壯丁，第五步爲編練保丁團，第六步爲抽查。其橫的方式，第一爲警察法之施行，第二爲人口法之施行，第三爲勸農法之施行，第四爲教育法之施行，第五爲課稅法之施行，第六爲徵兵法之施行。

A此兩種方式，其先不妨從縱的方面推行，以聯貫其作用；其次則須擴展及於橫的方面，以推廣其工作之領域。縱的方面進行之步驟：

1編戶與編丁——編戶較編丁爲切要，宜先「戶」而次及於「丁」。但編戶之意義，爲按「保」之一定組織，依次編聯，與人事登記舉行之意義不同，與互俱保結之意義又不同，只須按戶編列，暫不詳究其人口可也。編丁之意義，爲按「甲」之一定組織，專事登記其團體，橫闕或同一門牌內之流動性份子，依次編聯，與徵兵抽丁之義不同，與同情互相保證之義又不同，只須按丁編足，暫不詳究份子之所由來可也。

2聯村——聯村者，爲就戶與丁之已編聯者，合其無定數之保與甲，仍依村集聯衛上之必要，以圖防守者

也。此其作用，一足以補救保與保間，勾通作弊之弊；一足以因村落間之自然形式，備設守佈防之利。故聯村之效用，在特種情形之下為尤大。

3選任保甲長——保甲之長，最宜得人。其選任之方式，在保內宜以家為主體，不必僅於某家中之某一個人。互選既定，得由官方委任之，或彼此輪充，以期勞逸均等。其在甲內，宜以各個別份子為主體，互相輪值，按一定期限，各各執行其職權，規定分配，送官方備案卽可。

4抽選壯丁——壯丁之抽選，宜以年在十八歲以上四十歲以下者為定例，十六歲者與四十五歲者為特殊情形下之充補丁壯，各戶抽選之則，宜先選而後抽，再施之編伍受練；除家無壯丁者不計外，有二丁者選一人，三丁者亦選一人，四丁者選二人，五丁以上，按比例選定之。選擇既定，抽調之則，宜先抽其被選有二丁以上之家，次及其被選丁口較多之家；如此，則於其職務上之正業與副業，方不致有所遺誤。

5編練保丁團——此種團丁之編練，以由保內各住戶之壯丁，或與由特種機關團體內流動份子之壯丁，所組織之實際武裝團體，編練而成。與由召募而成之保衞團，或警備隊之組合不同，且不當視為一事。各縣之保丁團，編練既就，則可漸次廢除其原有召募而來之保衞團或警備隊。總期以地方之人，盡捍衞地方之責，庶游兵散卒，無混跡寄食之虞。

6抽查——抽查之法，其先必基於循環二簿輪查之用，其次方可於定期或不定期，舉辦其稽考之方法。或因其事類之變動，或因其時間之需要，或因其環境之宜然，或因住戶與丁口業務上之關係，以分別處理之。舉凡

足以利於施行警備公安之手段，策地方以萬全者，要以此為最宜。

B橫的方面施行之步驟：

1警察法之施行——此法為包括檢查舉發與禁令三方面之事。

其屬於組合員相互糾察者：如各個體中本位上之責任，告發之義務，保中甲中共同之責任，保中甲中編組法令之告諭，以及鄉里中和平事件之主持等事。

其屬於告發義務之規定者：如對舉發人之褒賞，親屬犯罪直舉之案件，罪據確實無須審訊之案件，道路遺尸報告之事件，殺人放火者報告之事件，忤逆不孝者報告之事件，偽造及使用偽造幣者之報告事件；以及販賣毒藥者之報告，私藏或買賣槍械者之報告，盜賊惡黨隱匿者之報告，賭博嫖飲及無職業者行止之報告，盜財盜物隱贓者之報告等事。

其屬於逮捕手續之規定者：如保內甲內應共同擔負緝捕之責任，入夜輪更應負守望擒拿之責任，協助近鄰各甲應有之兜緝責任，業經通緝有案之罪犯，應有之逮捕責任，當場殺人之現行犯，應有之格捕責任，轉戒過境人犯有協押逮送之責任；以及其他在法律範圍以內，應執行逮捕之責任等事。

其屬於居留之取締者：如行止不定者居留之禁止，外來面生無人結識者居留之禁止，寄押或暫留本地人員居留之注意，公務人員過境者之注意，獄犯人等拘囚所在地之注意，驅逐出境潛歸竊伏者之注意，本地浪人歸農者之考察；以及路屍之收埋，寺觀之偵察，旅舍之檢查，山寨之搜查等事。

其屬於贓物之取締者：如贓物之檢查，贓物買賣之禁止，什物出處不清白者之取締，貨物拾遺者之招領，以及貨物贋僞者禁止使用等事。

其屬於烟賭之禁止者：如鴉片紅丸販賣之禁絕，吃食鴉片者之取締，以及製造烟具賭具之取締，類似博弈玩具之取締等事。

其屬於不良風俗之取締者：如男女無度之荒遊，有傷風化之舉動，惑衆斂財之迷信，奇形異狀傷害生理之裝束，以及纏足束胸等不良之習慣等事。

其屬於消防工作之注意者：如消防義務急積之共助，以及平時火燭之取締，水災地點之救卹，火區近鄰之保護，火災事後之調查等事。

其屬於交通之保護者：如道路橋梁河溝堤防之修築，井渠池堰之保護，電訊交通之保護，公共交通用具之保護及有損毀時之舉報，以及航船過境遇險時之救助等事。

以上爲保內甲內施行警察法之規定，約舉概要者言之。

2人口法之施行——此法爲包括戶口調查登記報告統計諸項之事務。

其屬於戶口調查者：如住戶調查，船戶調查，寺觀調查，公共機關調查，以及各店戶門牌之編列號數，及裝釘等事之舉行，分類統計之報告，及每年按期調查之舉行等事。

其屬於人事登記者：如人事登記，死亡登記，婚姻登記，繼承登記，分居登記，遷徙登記，失踪登記之舉辦，以

及分類統計之報告，定期或不定期之抽查等事。

以上為保內甲內施行人口法之規定，約舉概要者而言之。

3 勸農法之施行——此法為包括農業農務以及農村諸種事務之獎懲糾禁等項。

其屬於土地荒廢之禁止者： 如荒蕪地面之禁止，開墾土地之獎勵，隱匿田畝之禁止，山坡稻場之劃定，已闢田畝變為屋基者之取締，隱田盜賣者之告發，私變地名者之取締；以及耕作地已納稅者之調查，向屬荒廢場所之調查，孤獨者所有土地田畝之報告等事。

其屬於種植耕耘之規定者： 如罌粟之禁種，正當農產品之獎勵，苗圃之興設，撰種播植方法之改良，害蟲之驅除，無益農作之禁植，農業副產物之獎勵，以及水旱災荒人事防禦方術之講求等事。

其屬於農務上之協助者： 如獨身疾病者之扶助，村民協耕荒地之耕作，代替老幼孤寡者之力田，以及貸牛貸種貸工貸力各事之協濟等。

其屬於引水灌田之規定者： 如溉田爭水之調協，爭水時取用武器之禁止，井堰口岸工事合力工作之支配，引用水量之平均，公共吸食水量一定限度之保持，引水時殺生魚類之禁止，以及狹小溝渠淤塞之禁止等事。

其屬於防水工作者： 如洪水警戒之責任，堤川防險之注意，洪水急救之工作，被災鄉鄰之援助，以及平時堤旁樵薪之禁止等事。

其屬於山林竹木之保護者： 如傷伐竹木以取薪者之禁止，燒田野火之警戒，掘取草木根芽者之禁止，滌

楮桑松等樹植之獎勵，以及預防風災方法之指導，水源涵養之利用等事。

其屬於勸農惰夫之獎戒者：　如懶惰者之制裁，精勵者之獎勸，組合員之互戒，遊手好閑者之處罰，有職業者之推崇，不合風俗種種舉動之禁止，休息日娛樂日之規定，公正人士厄於境遇者之扶助，以及地方遊民或有職業者之統計報告等事。

以上爲保內甲內施行勸農法之規定，約舉其概要者言之。

4 興教法之施行——此法包括民族美德之培養，民族健康之培植，平民教育之普及等事。

其屬於忠孝禮義等美德之獎勸者：　如不孝尊親者之罪律，告發不孝者之義務，孝行和睦者之獎激，家業勤勉之勸諭，作奸拆白惡黨兇徒之禁止，公崇儀典之敬重，主從是非關係之明判，人倫戚誼關係之重視，家人口角鬥毆者之禁止，善行者共同表彰之責任，鄉老師尊之恭敬，鄰右貧苦之救卹以及尊重信義及保重人格風尙之提倡等事。

其屬於博愛慈善心理之培養者：　如棄兒棄婦之禁止，老幼無告者之扶養，戾子放逐後回鄉之禁止，病死及行乞者之施救，捕獵之限制，殘生嗜殺者之取締，家畜之愛護，斃死牛馬之處置，棄逐貓犬之禁止等事。

其屬於勤苦儉樸習慣之提倡者：　如國貨運動之提倡，衣布運動之提倡，貯蓄事業之提倡，節約運動之提倡，食物之限制，飲酒之限制，糧食之存貯，過分饗宴遊樂及其他奢侈舉動之禁止，婚喪祭典以及一切佛事神事過當奢侈舉動之禁止等事。

其屬於體育之提倡者： 如國術之提倡，肩輿車馬之摒絕，健步旅行者之獎勵，柔軟體操之獎導等事。

其屬於民衆教育提倡者： 如識字運動之提倡，平民講堂之舉辦，半日學校之設立，捐撥祖產或廟產興學之獎勵，私塾之改良，平民習藝所之舉辦，養蜂養蠶技能之傳授等事。

以上爲保內甲內施行興教法之規定，約舉其概要者言之。

5 課稅法之施行——此法僅爲包括課稅履行之手續等事。

其屬於納稅義務之規定者： 如限定期內應當繳納之責任，未納及滯納國稅者之科罰，保長甲長對於滯納者催繳之義務，保甲長應有協助國家地方財政機關征催之責任。以上爲保內甲內施行課稅法之規定，約舉其概要者言之。

6 徵兵法之施行——此法僅爲包括兵役舉行之準備，及人民對於兵役之義務，保長甲長職役之注意事項等。

其屬於國家徵兵計劃頒行後之應加注意者： 如注意本區劃在徵兵區域內之第幾實行期，注意兵役之種類及各種服役之年限，注意兵役義務之法定年齡，注意徵兵適齡壯丁；以及壯丁得因執役免除兵役或延期者之注意，平時召集戰時召集法令頒行之注意等事。

其屬於實行兵役法令之遵行者： 如男子年齡滿十八歲至四十歲（此年齡係假定的）均有服兵役之義務，現役陸軍海軍空軍法定年限之充役，續備兵役法定年限之充役，後備兵役法定年限之手續與充役，補充兵役

法定年限之手續與充役，國民兵役法定年限之手續與充役，各種兵役之徵集應召及延期或滿役者之動作等事。

其屬於開始徵兵檢查之準備者：　如按年依戶籍名冊調查其年度內適合徵兵年齡之壯丁，及壯丁名冊之製造，與呈報政府之手續。保內甲內對彙造名冊，所應負確實之責任。依政府法令公布徵兵之日期，按檢查標準，履行其檢查手續；并斟酌各壯丁之體力學力與志願，決定其兵種。確定兵役，應行免除或續役之程度；并分別呈報縣政府實徵兵員名冊或超過要員名冊，募徵延期名冊，徵募猶豫名冊，徵募免除名冊等事。

其屬於徵兵入隊前之事務者：　如檢查合格壯丁施行抽籤時之監視。現兵役補充兵役及輜重輸卒戶籍之抄送，應徵兵遷徙及補充兵員戶籍變動之抄送。接受現應徵員及補充員之請託，接受徵兵及縣政府之命令；以及指導補充兵員入營之手續等事。

其屬於退伍兵員之接收事務者：　如依照政府發交退伍兵名冊之遣送，本保本甲內之退伍兵之收容，保甲冊內之填駐行爲舉動之查核優待標識之裝釘，退伍兵生計困難者之證明，退伍證書之檢驗及其殘疾死亡者之報告等事。

其屬於召集時之責任者：　如動員令之通報，通報執行滯礙時之稟明，兵役者因病因事不能召集者之證明，兵役者赴隊期限之督促，兵役者逾期不赴隊者之拘捕，應徵員奉令歸鄉時之注意，復員前解除召集者名冊之查照，臨時召集在鄉軍人令單之交付，補缺召集令單之交付，檢閱點呼召集令單之交付，以及國民兵人員分

配額之召集等事。

以上爲保內甲內施行徵兵法之規定，約擬其概要者言之。

右縱的方面進行之步驟，舉其要項有六事，橫的方面施行之步驟，列其大凡亦有六端。此兩種方式之採取，與相互推進之效用，實爲備保甲法制中，安奠社會，健全民治之疇範，明其先後，別其體要，是又在用之者之策化也。

# 第二十七章　保甲制度革新之芻議

前章所述，爲保甲運動推行之一般原則。本章所議，爲針對目前之社會政治情形而發者。其擬製之主旨，自以酌古宜今，與不失時間性及空間性者爲切當。今後保甲制度，以採取何者爲適合，固係一問題，未敢臆斷，然此問題之將應如何解決，自亦未容忽視。

或者曰，在保甲法未頒製以前，各地不妨察其風土之宜，人情之利，村集之大小，人口之疏密，社會之治安，盜匪之強弱，參酌舊例，分別組設，以意行之可也。爲此說者，今不乏人；不知欲因循于一時則可，樹立規模以計久遠則不可；故今日保甲之施行，其必有待于制度之確定，固無問題；然正不必因保甲制度之未立而遂廢其推行也。謹就愚見所及，草擬是篇。凡此問題，俱可研討，供他山之助，未敢自信；關心地方政制者，或亦所樂許歟？

## 第一節　保甲措施方式之擬定（上）

### （一）名稱

A前此名稱之雜亂——依歷史上之前例，保甲之外，尚有「鄉甲」「里甲」及「總甲」之稱，其單獨之稱

爲「保」或「甲」者，亦恆有之，是保甲之制，定名原不甚統一，因之本質亦不肯定。至於各地現行之規例，名稱錯雜，尤更僕難數；如山西則假用鄰閭村之名，河北則有仿古保甲編全村爲五組之法，江蘇有甲保分團區團之目，廣東有甲牌之稱，此皆附會保甲之名，以立其制，而於何謂保甲者，則未嘗有肯定之名稱也。茲摘錄歷史上之陳例，與各地現行之規例，明其現象，且以知其有正名之必要。

1 歷史上之陳例，如

| | | | |
|---|---|---|---|
| 保（五家） | | | 隋制 |
| 保（五家） | 里（百家） | | 唐制 |
| 保（十家） | 大保（五十家） | 都保（五百家） | 宋王安石之保甲法 |
| 甲（十家） | 里（一百一十家） | | 明里甲之制 |
| 甲（十家） | 保（百家） | | 明周孔教之保甲制 |
| 甲（十家） | 總甲（百家） | | 清順治元年之總甲制 |
| 甲（十家） | 里（一百一十家） | | 清順治三年之里甲制 |
| | 團（行于北方者二三十家或四五十家不等） | | 清制 |
| | 保（行于南方者） | | 清制 |
| 甲（十家） | 保（百家） | | 清黃六鴻之保甲制 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 牌（十家） | 甲（百家） | 保（一千家） | | | 清乾隆會典規定之保甲制 |

2 各地現行之規例，如

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 鄰（五家） | 閭（二十五家） | 村（三百戶以上） | | | 山西省情形 |
| 村（仿古保甲法編全村爲五組） | | | | | 河北省情形 |
| 挨戶團（大率以十家爲一團但無劃一制度） | | | | | 湖南省情形 |
| 甲（十家至五家） | 保（三十家至五十家） | 分團（一村或一里） | 區團（依自治行政區組織） | 總團（全縣） | 江蘇省情形 |
| 牌（二十五家） | 甲（數牌爲一甲戶數增減無定） | | | | 廣東省情形 |

故今後欲立保甲之法，必以正名爲先務。

B今後名稱之規定——關於保甲名稱之如何規定，其應注意之點有二：

一、以沿襲固有之名詞，而不囿于陳腐之習套，

二、以斟酌現行之制度，而使與保甲固有精神相融洽，

本此兩點以立其名，則何者爲「保」，何者爲「甲」，何者爲「保甲」，何者爲保甲之積極精神，何者具保甲組織之體用，皆不難顧名思義而得；且可於此證知保甲之整個制度，斷非以習用一二保甲之字形字義，所可語及。今以

「保甲」

兩字，爲代表整個保甲制度之總名稱，而以

「團」——「保」——「甲」——「牌」

爲整個保甲制度中之四層組織。斯亦卽整個保甲制度，由此四級完成，而具有四級組織之作用也。

C定名之理由與界說——何以須有此四級制之作用？以及此四級定名之理由與根據？其有可述者如下：

1牌——牌者，指每一總戶出入門徑懸釘之門牌而言。此牌之形式，以一半採取淸烟戶門牌之辦法，一半採用今日號數門牌之式樣者爲宜。懸釘門楣，以資識別。牌依門戶而立，故牌僅爲組織上應用之名稱，不具行政上之形式，不設牌長。此亦仿唐鄰（四家）保（五家）組織之法，不具形式，僅有名稱，以便于記憶而已。

2甲——甲者，指以「人」爲組合之團體而言，且爲對於流動份子之集團者，始設以甲。故甲爲基于人的組合之構成，數字有一定，而甲必有長，以馭其衆，是爲切要之辦法。職是之故，「甲」不僅具有組織上之形式，且應爲法定的名稱，此又爲有別於「牌」者。

關于甲的構成份子，旣已爲「人」而非「家」，但所謂「人」者，有爲良民與奪褫公權者之別；故在此兩種不同之組合份子，若詳細分論，自應有區別，而其管理之方法，亦必不盡趨一轍。茲參用宋制及淸制，以嚴別此兩種甲的組織關係之分野，釐其甲長之名稱爲二類。

曰甲長——指屬於良民份子組合之甲內之首領者而言。

曰甲頭——指屬於不良份子組合之甲內之首領者而言。

此「甲」之組合關係也。

3保——保者，指以「家」爲組合之基體而言。此種組織，不僅具組織上之形式，亦應成法定上之名稱。故保設保長，此爲全依據歷朝大多數習用之定名而立，如隋，宋，明（周孔教之保甲法），淸，皆是。

4團——團者，指依保內選出之保丁，加以訓練所組成之武力集團而言也。此團練之組織，在實際固爲保甲之進一步的辦法；但非必如保或甲，須成爲固定之組織。因此，團練之形成，當視地方治安情形與需要之程度而定。有事則民爲兵，無事則兵卽爲農；故此種組織，宜變化其用，不必成爲地方行政上之一階段。近日各地之保衞團，其弊卽在過重形式，耗費多而收效少，爲害之烈，甚如盜匪。惟浙江曾倡抽保丁以立保衞團之議，定其名爲保丁團，其意至當，今擬其名如此，而簡稱之曰「團」。

綜上各點，是「牌」與「團」之組織，俱含有不具體之性質，而「保」與「甲」則反是，故保甲名稱之成立，卽取義於此。

## （二）組織

A組織方式之剖析——「牌」「甲」「保」「團」，已具四級組織之形式，前已言之。然牌之作用，爲係保甲法制中消極性之事業；團之作用，爲保甲法制中積極性之事業；故保甲法制中，具有堅實性之政治意義者，厥惟保與甲兩種組織而已。此兩種之組織問題，實爲保甲制度整個之中心問題。故「牌」「甲」「保」「團」在形式上，似若具四級，而「保」與「甲」兩級彼此之效用，實成爲一級，位於同一之行列，是名雖四級，實乃三級之制。

列其統系如次：

團——保——牌
甲

此又爲吾人宜加注意者也。

B採取兩重之效用——前已將「保」的組織之對象，與「甲」的組織之對象，分別述及；並已確定其性質，與其居於整個三級制中之地位關係。此處所謂兩重組織效用之意義，乃爲堅固保甲組織之實際問題。蓋以近來行保甲者，每以家戶聯合丁口編排，爲盡保甲之能事，不知保甲之設，原以肅政勵民，除刑興教，防惡察奸，勸善昭良之用。善人與善人爲伍，良戶與良戶相保，固足以彰善而制惡；然同時倘或邪惡與邪惡相保，姦戶與姦戶結合，其互相隱諱，藏汚納垢，莫由察發，更有甚焉；保甲之爲用，正坐是益趨腐敗。此無他，實由於組織上之機能，其運用僅有單重組織，以示其表而無雙重覊綰之效，以察其裏也。歷朝行保甲，無以全其後者，職是之故。今擬以

「保」之組織方式，分爲表裏兩重。

「甲」之組織方式，亦分爲表裏兩重。

「保」之雙重組織者，卽採取挨戶保，與意志保，二種方式也。挨戶保甲之性質，爲一定之自然次序，準規定之戶數，按戶挨排，編成每保各保之內，其每戶相互之關係，只負彼此糾禁察舉之義務，不負法律上連坐之責任；此卽表形之結保方式。至于意志結保之性質，則爲不依一定次序，不限一定地域，不分同一環境，惟應準規定之

戶數，以各戶意志之向背，挑選其所自願與結保者，而相互保證之；此即完全以雙方個別之意志爲重，故必須負法律上連坐及反坐之責任。且又保祕密性質，絕對不向外公開，只有主管機關得悉其關係，以審其動靜變化，而知所防制之，此即裏形結保之方式也。

至於「甲」之雙重組織，其理由亦復如前述，方式之採用，亦與前述同例，但以「人」爲唯一之對象而已。

C組「保」編戶之常例與變例——今既規定以「家」爲「保」之組合對象，但其組合之數，卒究以何者爲合理？自昔無肯定之標準可稱，或以五，或以十，或以二三十四五十，或以百，或以五百，因時因地而云然，故不盡可依據一例，以適用全體。茲擬改以

「十二家爲一保，」

合於此數者，定爲常例；適如十二之半數者爲半保，亦得視爲常例。不及半保之家數者，皆稱爲變例。其捨入之法，依數學上之慣例行之，以示科學上之根據，此較清代七分八併編戶之則，似覺合理化。

又每保組合之構成，必數取十二者。其命意即一因保內之長每月按家輪值，接管交替，晦朔週始，便於行使；且農村中習慣計月最便，每值輪流期限，到月即知，尤無推諉之弊。一因十二爲三的倍數，按中國農村組織，範圍最小者爲三家之村，在編戶方法上，亦甚得宜。六家爲半保，三家爲半保之二分之一，編戶時，不及六家，亦易準四捨五入之法，以爲更迭；若及五家之數，不妨虛一位，仍劃爲半保，留待他時補塡，可作爲正數計戶；倘僅及四家之數，則視爲半保二分一之數，強暫另懸記，作爲畸零，可俟及相當限度之數字時，分別核記，補入正面。如此則計數

之方式旣便戶口之虛數，亦不至因核計之差，而遠於事實。

D組「甲」編丁之常例與變例——今旣規定以「人」爲「甲」之組合對象，但其組合之數率，究以何者爲合理？其情形與前述之「保」的編戶問題正同，茲擬以

「七人爲一甲，」

合於此數者，定爲常例；不及此數之大半者，皆爲變例。其捨入之法，亦準四捨五入之例行之。

每一甲之組合，必取七數者，因以甲內之長，須按日輪值，如星期值日之法，以均勞逸，易相糾察也。

E組「團」編制之常例與變例——今規定以一千二百門牌內住戶之數，爲一團，其戶數以能約當一百保者（卽一千二百家。）爲最適當，稍有增減，亦無妨大體，此爲組「團」之概例也。因此所定戶數，不過明示團之管轄地域範圍，使具界劃而已。實則每保內之住戶，恆有家無壯丁可抽者之事實；蓋此等之住戶，在「保」的組織內，爲其構成之份子，在以抽丁爲組合原則之「團」的組織內，則又須除外，不列正數；故此以門牌定之，可不拘于百保（卽千二百家）成數之額數，須以團丁之人數，適合一千二百者爲足額，而組團編戶選丁之事，皆可一貫而就，此爲其常例之假定率。其各戶中倘或有未經一次抽選之丁額者，在是種情形之下，如數在一百二十名以內時，則附入原額編之，仍合稱爲一團，無使紊亂；且以依門牌爲定序之作用，使人丁戶口，皆易檢核。其有應留作二次或三次被抽選之壯丁，編團之法，可視事實情形決定，此又其變例之假定率也。

又團之設立，宜在區公所所在地，除每年規定訓練期間外，平時只設少數職員，辦理傳達文書命令等事務，免

事滋擾。團長以區長兼任之，訓練員於必要時，由各保共同舉薦，區長選聘任用。故以此種情形觀之，團之設立，平日則爲盡本位，集中其工作於保甲，移其處理裁判之權責於區公所；有事則爲人民武力之集團，而保甲又可勝守備之任矣。夫如是，則地方自治行政機關，與民衆自衛集團，皆無形中均合爲一體；而昔日召募式之保衞團編制，亦遂逐漸轉爲自治區之編制，移官治紳治之局面，而爲全民之治易如反掌。

### （三）編查

#### 甲 準備手續

A 編查先之籌備手續——編爲保甲工作之開始，查爲保甲工作之運行，其範圍實包括于編戶編丁與淸查戶口人事登記諸事。故在未實行編查工作以前，其應籌備之手續，皆宜注意。關於此類籌備事宜進行之方式有兩種：一依上級機關頒發之保甲條例編舉之，一依地方大衆公議保甲之規約舉辦之：前者必有委派之專員負責，後者必先設籌備機關，以利進行。玆撮列一般手續如左：

1 籌備員于接到施行保甲條例之通令，或已議定保甲公約後，應即日通令當地各公共團體或住戶，分派保甲條例各件。

2 一面定十日內開保甲會議，召集各鄉區村閭現有之各長（或牌甲團各長），及各人民團體代表，集會討論編辦保甲進行方法，並佈告週知。

3 依條例原則之規定，再按本地方實際情形，擬議補充細則，以利施行；但于未施行以前，應呈報上級政治

機關，或當地黨部備案。

4在籌備會中對保甲編擧之種種問題，應詳加討論，剴切宣佈至於施行保甲命令之各種條文，提出進行上之諸問題徵集時，又應注意下列五事。

子、決定開始編查日期。

丑、各種圖記式樣之刊製。

寅、就人口分布現狀，及原有自治區域，或保衛團之行政區域，劃定編查地段。

卯、所決定之編查方法。

辰、各保甲長，或鄉村閭長缺額之選派，與補充之方法。

乙、編查册式

A編查册式之應用——編戶結保與人口調查登記，其事項宜有先後，應分別步驟進行。如未經擧辦保甲之地方，則宜先行人口調查登記，以爲保甲之張本。其已擧辦保甲之處，對於所有結保編戶之稽核，可按册比對抽查，以嚴其組織。二者應用不同，册表方式各異，先後執行之程序，亦各有其宜，其詳容後另述。

B保甲門牌式——保甲門牌，爲編組保甲所依據之基礎，其事極重亦極繁，然其塡給，可與戶口調查表，同時幷擧，以省手續（但特殊情形下須於查戶完竣正確無誤時始給）故門牌及戶口調查表暨聯保切結册三者所具相互之關係，誠有不可分離者在，是戶口調查表不啻爲門牌之存根，而門牌又不啻爲切結册之賬本也，門牌之

效用在於必須張挂，以便於各份子動靜之稽對，普通對於門牌之採用，有只於初編戶時，用草門牌者，有於草門牌記號數綜丁口之外，復用詳細門牌者，實則二者幷用，不惟於事無傷，且益見編戶開始之時，與查戶旣竣之後，方法應用之精審，與門牌效用之特著也。玆將兩式列左：

門牌式一

| 縣第　　區 | 鄉鎮第　　保 | 第　　甲第　　戶 | 戶長 |
| --- | --- | --- | --- |
| | | | 男　　口 |
| | | | 女　　口 |

# 門牌式二

省　縣第　區第　保第　甲第　戶

門　牌

| 類別＼調查事項 | 戶長 |
|---|---|
| 姓名 | |
| 年歲 | |
| 居住年數 | |
| 職業 | |
| 附記 | |

| 親屬 | | 附住 | | 傭工 | | 全戶共計 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | |
| 共計　口 | 共計　口 | 共計　口 | 共計　口 | 共計　口 | 共計　口 | 男女　口 |
| 增減 | 增減 | 增減 | 增減 | 增減 | 增減 | |
| 口 | 口 | 口 | 口 | 口 | 口 | |

說明

一　本門牌除戶長應照事項分別塡清外其餘只分類塡寫男女口數

二　本門牌應懸門首以便隨時清查

三　經此次清查後各戶長親屬附住傭工有遷移及增減時報明甲長轉報登記并在牌上註明增減

四　此門牌不取分文由縣發給

C人事登記法之要項——此種登記表式內容分出生，死亡，婚姻，承繼，分居，遷徙，失踪七種，所以明人口之異動者也。各種表式如左：

## 人事登記表式（一）（清册同）

某省某縣市某區某（村）
某特別市　（里）（某街）

第幾保出生登記表　某年某月份

| 出生者之姓名 | 性別 | 類別 | 出生年月日 | 出生者之父母 | | | | | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 姓名 | 年歲 | 職業 | 原籍與住地 | 現住村里門牌號數 | |
| | | | | | | | | | |

說明

一，表中揭載事項，以某村某里（即某街）爲範圍。（各表準此）

二，出生者之姓名，即嬰孩之姓名，如無名祇記其姓。（或有小名，亦可收入）

三，類別，係指出生者爲親生子，或私生子，或抱養子而言，但私生子或抱養子之出生年月不明時，得於備考欄內附註之。

四，表中原籍與住地一欄，如係本村或本里人，則可不塡。（各表準此）

## 人事登記表式（二）（清册同）

某省某縣市某區某（村）

某特別市（里）（某街）

第幾保或第幾甲死亡登記表

某年某月份

| 死亡者之姓名 | 性別 | 年歲 | 職業 | 死亡年月日 | 死亡原因 | 原籍與住地 | 現住村里門牌號數 | 備考 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |

說明

一，表中年歲一欄，應記死亡者死亡時之實得年歲。

二，死亡原因欄內，應將死亡者因何病何傷，或服何毒，或受何刑等項，詳細登載。

## 人事登記表式（三）（清册用）

某省　某縣（市）　某區　某（村）

某特別市　　　　　　（里）（某街）

第幾保婚姻登記表

某年某月份

| 結婚者之姓名 | 年歲 | 職業 | 婚姻類別 | 原籍與住址 | 現住村里門牌號數 | 主婚親屬 | 介紹人 | 成婚之年月日 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 男 | | | | | | | | | |
| 女 | | | | | | | | | |
| 男 | | | | | | | | | |
| 女 | | | | | | | | | |

說明

一，表中婚姻類別一欄，應將結婚者初婚續婚，或嫁孀再醮等項，分別登載。

二，男女兩方，如有一方非本村或本里人，只須記其原籍與住地，而現住村里欄內無須記載。

三，主婚親屬一欄，有父填父，無父填母，無父母者或填其伯叔兄弟，及其他同姓最近親屬。

四，介紹人一欄，如係舊式婚姻，可填媒人姓名。

# 人事登記表式（四）（清册式）

某省某縣市某區某（村）
某特別市（里）（某街）

第幾保第幾甲繼承登記表　某年某月份

| 繼承人及被繼承人之姓名 | 性別 | 年歲 | 職業 | 原籍與住址 | 現住村里門牌號數 | 原有親屬關係 | 現在親屬關係 | 繼承之不動產概數 | 繼承之年月日 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 繼承人 | | | | | | | | | |
| 被繼承人 | | | | | | | | | |
| 繼承人 | | | | | | | | | |
| 被繼承人 | | | | | | | | | |

說明

一，表中原有親屬關係一欄，係指繼承人與被繼承人未繼承前之關係及稱呼而言，如叔侄甥舅皆是。

二　現在親屬關係一欄，係指繼承後之關係及稱呼而言，如父子母子祖孫等皆是。

三，不動產概數一欄，須將應繼承之房屋田地畝數詳細紀載。

## 人事登記表式（五）（清冊面）

某省某縣市某區某（村）

某特別市某（里）（某街）

第幾保分居登記表　　某年某月份

| 分居者之姓名 | 性別 | 年歲 | 職業 | 原籍與住址地 | 現住村里門牌號數 | 分居後之口數 | 分居後所有之不動產概數 | 與所分居者之姓名及其關係 | 分居人之中見 | 分居之年月日 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

說明

一，表中分居者之姓名一欄，如兄弟分居，則兄弟之姓名，各填一格。

二，分居後之口數及分居後所有之不動產概數，僅就各人分居所有者而言。

三，與所分居者之姓名及其關係一欄，如與弟幾人分居，則填弟某弟某；如與兄幾人分居，則填兄某，餘類推。

四，此項分居登記，在本年內暫行登記，至來年另編爲一戶。

# 人事登記表式（六）（清冊同）

某省某縣市某區某（村）
某特別市（里）（某街）

第幾保或第幾甲遷徙登記表

某年某月份

| 遷徙者之姓名 | 性別 | 年歲 | 職業 | 原籍 | 遷前之住址 | 遷來或遷往之住址 | 遷來或遷往之口數 | 遷徙之年月日 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |

說明

一，表中遷徙者之姓名一欄，係填寫戶主之姓名。

二，此表登記，例如某人由甲里（街）遷往乙里（街）則甲乙兩里登記表，均於「遷前之住址」欄內，填甲里（街）及門牌號數，「遷來或遷往之住址」欄內，填乙里（街）及門牌號數，「遷來或遷往之口數」欄內，填丁口數目，在甲里登記表填遷往，乙里登記表則填遷來。

# 人事登記表式（七）（清册用）

某省某市縣　某區某（村）
某特別市　（里）（某街）

第幾保或第幾甲失蹤登記表　某年某月份

| 失蹤者之姓名 | 性別 | 年齡 | 原有職業 | 離家之年月日 | 離家之原因 | 最後來信之年月日 | 現在家屬戶主及其他親屬 | 家屬現住村里門牌號數 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |

說明

一，凡離家五年，毫無音信，且不知其所在地者，登記此表。

二，表中年歲係指失蹤者之現在年歲而言。

此外使用前項表册時，尤須注意之點，則有下述四端：

子、各戶主如有應行登記事項發生，於五日內報明區公所或警察機關登記，有財產契約關係者，亦須呈驗。

丑、未設區公所之地方，得由地方行政機關，或地方自衞團體代行職務。

寅、前項機關，辦理各項登記時，不得向登記人徵取任何費用。

卯、各種人事登記表册之子目，須逐一眞實填註。

D戶口調查表之分類——戶口調查，所以明戶口之一定現象，分普通住戶調查，特種住戶（如船戶等）調查，廟宇人口調查，公署機關人口調查，其册式及說明，均以依下列者爲則例。

戶口調查表（一）

某省某縣市某區某（村）（街）（某巷某胡同）

第幾保或第幾甲住戶門牌第　號

| 事別／類別 | 姓名 | 男女別 | 已未嫁娶 | 有無子女 | 年齡及出生年月日 | 籍貫 | 曾否入某政黨 | 住居年數 | 職業 | 宗教 | 教育程度 | 廢疾 | 其他事項 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 戶主 | | | | | | | | | | | | | |

| 親屬 | 同居 | 傭工 |
| --- | --- | --- |
| 稱謂 | 關係 | 關係 |

共計
- 男口
- 女口

內計
- 入某政黨者（男、女）
- 有職業者（男、女）
- 無職業者（男、女）
- 學童（男、女）口
- 壯丁
- 蓄辮
- 纏足

現住（男、女）

他往（男、女）

信奉宗教
- 佛教（男、女）
- 道教（男、女）
- 回教（男、女）口
- 耶穌教（男、女）
- 天主教（男、女）
- 其他（男、女）

- 廢疾（男、女）
- 曾受刑事處分者（男、女）
- 素行不正者（男、女）口
- 形跡可疑者（男、女）
- 非家屬雜居者（男、女）

## 說明

一，凡戶口不分正附，一家住數戶者，以數戶計，同父兄弟，雖分爨而同居者，以一戶計，異居者以各戶計；外姻或同族相依過度，及友朋隻身寄居者，以一戶計；店舖以一招牌爲一戶，無招牌者以門面計，同一門面而有兩舖，如係一舖東者，以一戶計；係兩舖東者，以兩舖戶計；前店後家，如係家店同主者，以一戶計；不同主者，以兩戶計。

二，凡口包男女言，口數連戶主計算。養子爲養父戶內之口，贅壻爲女父戶內之口，傭工爲僱主戶內之口，相依過度者，爲扶養者戶內之口，友朋寄居者，爲受寄者戶內之口，店夥爲舖東戶內之口。

三，凡戶主指同居親屬之尊長者而言。兄弟同居者以兄爲戶主，家無男丁，或有而未成年者，以婦女中最尊長者爲戶主，店舖以店東爲戶主，如店東不在店掌事者，以舖掌爲戶主，合資店舖，以掌店事之舖東爲戶主，各舖東均在店內，權限相等者，以年長爲戶主，前店後家同一主者，從其家之戶主。

四，凡戶主以外人口，如係戶主之宗親，若母親姐妹，若弟與子孫，及其配偶者等，均填入親屬格內，并註明稱謂。

五，其餘親友人等同居者，均填入同居格內，并註明關係。

六，傭工人等填入傭工格內，並註明關係。

七，姓名欄內，均須寫姓名，不得用別號，戶主更不得以某堂某字號等公共名稱雜填，但婦女不便填寫者，婦人得以氏，女子得以長次等字代之，如係外國人，或無國籍人，應填其原名，并註明譯名。

八，籍貫欄內，應填寫住居年數，如係客籍，明填寄居年數。

九，住居年數欄內，應填寫住居年數，如係客籍，則填寄居年數。

十，職業欄內，須將其職業種類，分別填明。

十一，宗教欄內，須將所奉宗教種類，分別填明。

十二，教育程度，指曾否讀書，及在何種學校肄業，或畢業而言。

十三，廢疾欄內，卽就盲啞瘋癲及其他疾，分別填註。

十四，調查時，雖適値他往，仍應填註；但須將所在地及事由，註明於其他事項欄內。

十五，曾受刑事處分，素行不正，形跡可疑，及非家屬雜居等情事，應由調查員查明，填註於其他事項欄內。

十六，學童年齡應按現行小學條例，改爲六歲至十二歲。

十七，表末有無職業之統計，應就二十歲以上六十歲以下之範圍內，分別計算。

十八，每戶各佔一頁，若人口衆多之戶，一頁不能填註者，得分填數頁，但須註明某戶第幾頁。

# 戶口調查表(二)

某省某市縣特編第幾保船字第　　號

| 事別＼類別 | 戶主 | 親屬稱謂 | | | | 同居關係 | | | 傭工關係 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 姓名 | | | | | | | | | | | |
| 男女別 | | | | | | | | | | | |
| 已未嫁娶 | | | | | | | | | | | |
| 有無子女 | | | | | | | | | | | |
| 年齡及出生年月日 | | | | | | | | | | | |
| 籍貫 | | | | | | | | | | | |
| 曾否入某政黨 | | | | | | | | | | | |
| 住居年數 | | | | | | | | | | | |
| 職業 | | | | | | | | | | | |
| 宗教 | | | | | | | | | | | |
| 教育程度 | | | | | | | | | | | |
| 廢疾 | | | | | | | | | | | |
| 其他事項 | | | | | | | | | | | |

| 共計 | |
| --- | --- |
| 男口 | 女口 |

| 內計 | | | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 入某政黨者 | | 有職業者 | | 無職業者 | | 學童 | | 壯丁 | 蓄辮 | 纏足 |
| 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | | | |

口

| 現住 | | 他往 | | 信奉宗教 | | | | | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| | | | | 佛教 | | 道教 | | 回教 | | 耶穌教 | | 天主教 | | 其他 | |
| 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |

口

| 廢疾 | | 曾受刑事處分者 | | 素行不正者 | | 形跡可疑者 | | 非家屬雜居者 | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |

口

說明

一，船戶以在陸上無一定住所，以船爲家者爲限，若非以船爲家，而在陸上有一定住所者則以普通戶口論。

二，凡船各以戶計。

三，調查時須依河川境界，劃分地段，另行編號，加一船字，以示區別。

四，調查時雖值他往，仍須填註，但須將所在地及事由註明，於其他事項欄內。

五，每船戶各佔一頁，若人口衆多之船戶，一頁不能填註者，得分填數頁，但須註明某船戶第幾頁。

六，其他關於調查事項之說明，參照第一表。

## 戶口調查表（三）

某省某縣某區某村
　　　市　　街（某巷或某里或某胡同）

第幾保或第幾甲門牌廟字第　　號

| 事別＼類別 | 寺廟名稱 | 住持 | 徒衆 | | | | | | 傭工 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 僧道名稱 | | | | | | | | | | | | | |
| 姓名或法名 | | | | | | | | | | | | | |
| 男女別 | | | | | | | | | | | | | |
| 年齡及出生年月日 | | | | | | | | | | | | | |
| 籍貫 | | | | | | | | | | | | | |
| 曾否入某政黨 | | | | | | | | | | | | | |
| 住居年數 | | | | | | | | | | | | | |
| 剃頭年月日 | | | | | | | | | | | | | |
| 其他事項 | | | | | | | | | | | | | |

# 戶口調查表（四）

某省某縣　某區某　街　市　村（某巷或某里或某胡同）　第幾保或第幾甲門牌公字第　號

| 共計 | |
| --- | --- |
| 男口 | 女口 |
| | |

| 內計 | | | | | | | | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 入某政黨者 | | 現住 | | 他往 | | 曾受刑事處分者 | | 素行不正者 | | 形跡可疑者 | |
| 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 口 | | | | | | | | | | | |

說明

一，寺廟凡寺院，庵廟，宮觀，禪林，洞刹等皆屬之。

二，指僧尼，道士，女冠而言，但以居住寺廟者爲限，若火居道士，應付僧人，不住居於寺廟者，則以普通戶口論。

三，各寺廟住持以外僧道，均填入徒衆格內，其非僧道而供役使者，均填入傭工格內。

四，姓名欄內，如道士之有姓名者，填其姓名，其他不以姓名著稱者，填其法名。

五，籍貫指俗家原籍而言。

六，調查時須另行編號，加一廟字，以示區別。

七，各教堂教會及清眞寺，應與寺廟視同一律，但本表所列僧道住持等名稱，既不適用於教堂教會清眞寺，調查時自應分別改填其相當名稱；又徒衆一欄，亦以住居該教堂教會或清眞寺者爲限。

八，每寺廟各佔一頁，若僧衆多之寺廟，一頁不能填註者，得分填數頁，但須註明某寺廟第幾頁。

九，其關於調查事項之說明，參照第一表。

| 名稱 | 公官私設 | 主管人姓名 | 辦事人數 | | 其他人數 | | 傭工人數 | | 共計 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

說明

一，公共處所凡公署，兵營監獄，習藝所，學校，工廠，醫院，祠堂，會館，公所等皆屬之。

二，如祠堂會館公所等內有住戶者，應以普通戶口論。

三，調查時須另行編號，加以公字，以示區別。

又關於戶口統計總表，及戶口變動統計總表，共有三式，亦附及之，以備參考。

某區縣書市戶口統計表一　某年份

| 類別 | 事別 | 區域別 | | | | | | | | 總計 | | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | |
| 普通戶口 | 戶數 | | | | | | | | | | | |
| | 人口總數 | | | | | | | | | | | |
| | 現住 | | | | | | | | | | | |
| | 他往 | | | | | | | | | | | |
| | 學童 | | | | | | | | | | | |
| | 壯丁 | | | | | | | | | | | |
| | 蓄辮 | | | | | | | | | | | |
| | 纏足 | | | | | | | | | | | |
| | 某黨黨員 | | | | | | | | | | | |
| | 職業　有 | | | | | | | | | | | |
| | 職業　無 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　佛教 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　道教 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　回教 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　耶穌教 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　天主教 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　其他 | | | | | | | | | | | |
| | 廢疾 | | | | | | | | | | | |
| | 曾受刑事處分者 | | | | | | | | | | | |
| | 素行不正者 | | | | | | | | | | | |
| | 形跡可疑者 | | | | | | | | | | | |
| | 非家屬雜居者 | | | | | | | | | | | |
| 外國人寄居中國戶口 | 戶數 | | | | | | | | | | | |
| | 人口總數 | | | | | | | | | | | |
| | 現住 | | | | | | | | | | | |
| | 他往 | | | | | | | | | | | |
| | 職業　有 | | | | | | | | | | | |
| | 職業　無 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　耶穌教 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　天主教 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　回教 | | | | | | | | | | | |
| | 宗教　其他 | | | | | | | | | | | |
| | 國籍之區別　英 | | | | | | | | | | | |
| | 國籍之區別　法 | | | | | | | | | | | |
| | 國籍之區別　美 | | | | | | | | | | | |
| | 國籍之區別　德 | | | | | | | | | | | |
| | 國籍之區別　俄 | | | | | | | | | | | |
| | 國籍之區別　日 | | | | | | | | | | | |
| | 國籍之區別　其他 | | | | | | | | | | | |
| | 國籍之區別　無國籍人 | | | | | | | | | | | |

中華民國　年　月　日

（印）

造報官署長官署名蓋章

填載例

一，各區報縣或公安局之表，區域別一欄內，應填街名村名；各縣及普通市報省之表，區域別一欄內應填區名；各省報部之表，區域一欄內，應填縣名；特別市報部之表，仍填區名。

二，本表所設行數如不敷用，得隨時增加。

# 某區縣省市戶口統計表二

某年份

| 類別 | 事別 | | 區域別 |
|---|---|---|---|
| 船戶戶口 | 戶數 | | |
| | 人口總數 | | |
| | 現住 | | |
| | 他往 | | |
| | 學童 | | |
| | 壯丁 | | |
| | 蓄辮 | | |
| | 纏足 | | |
| | 某黨黨員 | | |
| | 職業 | 有 | |
| | | 無 | |
| | 宗教 | 佛教 | |
| | | 道教 | |
| | | 回教 | |
| | | 耶穌教 | |
| | | 天主教 | |
| | | 其他 | |
| | 癈疾 | | |
| | 曾受刑事處分者 | | |
| | 素行不正者 | | |
| | 形跡可疑者 | | |
| | 非家屬雜居者 | | |
| 寺廟戶口 | 戶數 | | |
| | 人口總數 | | |
| | 現住 | | |
| | 他往 | | |
| | 宗教 | 佛教 | |
| | | 道教 | |
| | | 耶穌教 | |
| | | 天主教 | |
| | | 回教 | |
| | | 其他 | |
| | 某黨黨員 | | |
| | 曾受刑事處分者 | | |
| | 素行不正者 | | |
| | 形跡可疑者 | | |
| 公共處所 | 處數 | | |
| | 人口 | 男 | |
| | | 女 | |

| | | | | | | 總計 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| | | | | | | | | | |
| 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| | | | | | | | | | |

備考

中華民國　　年　　月　　日

（印）

造報官署長官署名蓋章

塡載例

一，各教堂教會中之外國人，一面記其數於本表寺廟戶口欄內，一面仍記其數於戶口統計第一表外國人寄居中國戶口欄內，惟須於本表備考欄說明其重複之數。

二，戶口統計第一表之塡載例，於本表適用之。

# 某市縣區戶口變動統計表

某年某月份

| 事別 | | | 區域別 | | | | 總計 | 說明 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 遷入 | 戶數 | | | | | | | |
| | 人數 | 男 | | | | | | |
| | | 女 | | | | | | |
| 徙去 | 戶數 | | | | | | | |
| | 人數 | 男 | | | | | | |
| | | 女 | | | | | | |
| 出生 | 人數 | 男 | | | | | | |
| | | 女 | | | | | | |
| 死亡 | 人數 | 男 | | | | | | |
| | | 女 | | | | | | |
| 男婚 | 人數 | | | | | | | |
| 女嫁 | 人數 | | | | | | | |
| 分居 | 戶數 | | | | | | | |
| 分居 | 戶數 | | | | | | | |
| | 人數 | 男 | | | | | | |
| | | 女 | | | | | | |
| 失蹤 | | 男 | | | | | | |
| | | 女 | | | | | | |
| 備考 | | | | | | | | |

| 中華民國　年　月　日 |
|---|
| （印） |
| 遣報官署長官署名蓋章 |

填載例

一、外國人或無國籍人之戶口如有變動，除統計列表外，並須於說明欄內詳細說明，以備查考。

二、戶口統計第一表之填載例，於本表適用之。

## 丙、結保冊式

A正式編戶結保之冊式——此冊式，依規定編戶之家數以定之，并分別「挨戶編保」與「意志結保」兩種，以應處常處變之局，示其略例如左：

### 挨戶編保冊式

某市/省 某市/縣 某區 某街/村（某巷或某里或某胡同）住戶門牌自第　號至第　號編入第　保或某保副保

| 某一家某姓<br>某家主之姓名 | 職業<br>年齡 | 本籍客籍<br>或寄居久暫 | 男女老幼之人共若干<br>男女傭工共若干 | 保內每月輪值之月份 | 代表本宅服保長職役者之名字與年齡 | 各家內如保寺觀或廳機關者則分別按註各種字樣其係孤病窮老者亦註明各字樣有壯丁者亦加標明以便查驗 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 第一家 | | | | | | |

| 第二家 | 第三家 | 第四家 | 第五家 | 第六家 | 第七家 | 第八家 | 第九家 | 第十家 | 第十一家 | 第十二家 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

某年一月某日開始編起　十二月某日循例査訖給付某 街 村 某牌第 保內懸掛

寔志結保册式

某市／縣　字　號

內某某等姓十二戶甘願彼此互相切結不作非為並負法律上連坐責任

| 代表本宅具保者之册名 | 第一家 | 第二家 | 第三家 | 第四家 | 第五家 | 第六家 | 第七家 | 第八家 | 第九家 | 第十家 | 第十一家 | 第十二家 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 原住某街村（或某巷某里某胡同）某門牌內編入某保內 | | | | | | | | | | | | |
| 家庭內大部份之操業者或士或農或工或商 | | | | | | | | | | | | |
| 家內之壯丁有幾名有無外出或任何事 | | | | | | | | | | | | |
| 家內有無失學或失業之青年及其人數 | | | | | | | | | | | | |
| 家庭經濟狀況及不動產之數額略計 | | | | | | | | | | | | |
| 田產屋宇在某某境地內現住之房屋係自置或租賃 | | | | | | | | | | | | |
| 有無不同居之親屬及現住何處 | | | | | | | | | | | | |
| 本籍或寄居 | | | | | | | | | | | | |
| 與被保者之互相關係如何 | | | | | | | | | | | | |
| 每年按月輪充保長之規定 | | | | | | | | | | | | |

某年某月起至某年某月某日止

某某某　戶編具押

附註：此項結保，以能適合十二家為最當，其數超過十二家者，亦無妨害，不及十二家時，應視事實情形酌定，最少應以有三家為有效。

B正式編丁設甲之册式——此册式依規定編丁之人數以定之，亦如編戶中處常處變之例，定「挨次排甲」與「意志設甲」兩種，示其略例如左：

挨次排甲之册式要點

某省（市）某縣（市）某區某村（街）住戶門牌第　號原係入第　保或某副保

一，本門牌內，係某某工廠男女工共若干，依七人成甲定例，依次排成若干甲，又畸零副甲若干，另附編定名册。

一，本門牌內，係某某學校男女生若干，又教職員工役各若干，綜共若干，依七人成甲定例，依次排成若干甲，又畸零附甲若干，另附編定名册。

一，本門牌內，係某某行政機關，全體員工共若干，依七人成甲定例，依次排成若干甲，又畸零副甲若干，另附編定名册。

一，本門牌內，係某某軍隊駐紮，或監獄或兵營，全體官佐兵伕共若干，依七人成甲定例，依次排成若干甲，又畸零附甲若干，另附編定名册。

一，本門牌內，係寺廟菴棚，內有僧道尼姑及住棚者各有若干，依七人成甲定例，依次排成若干，又畸零附甲若干，另附編名册。

一，本門牌內，係會館公所醫院戲院等類，內有會員若干，常駐辦事之員役若干，依七人成甲定例，依次分別編成若干甲，又畸零副甲若干，另附編名册。

某年某月某日由各門牌內負主管責任之人員編成蓋印送主辦保甲行政機關備查

## 意志設甲之册式要點

某區某街村某門牌內某機關團體某某等願以自由意志依規定設甲之組織互相切結不作非爲并負法律上連坐責任

| 姓名 | 原住街村 | 門牌號數 | 編入第幾保內 | 原機關團體名稱及屬該機關團體內之某一部份 | 籍貫 | 年齡 | 彼此關係新交或舊識 | 每週內按日輪值之規定 | 各人簽名蓋章 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 一 | | | | | | | | | |
| 二 | | | | | | | | | |
| 三 | | | | | | | | | |
| 四 | | | | | | | | | |
| 五 | | | | | | | | | |
| 六 | | | | | | | | | |
| 七 | | | | | | | | | |

| 某年某月起至某年某月某日止該主管人蓋章 |
|---|
| 附註：此項切結，以能湊得七人者爲最當，超過此數亦無害，惟須適合七的倍數。不及七數時，應視事實情形酌定之。 |

C保丁團姓名册之擬定——保丁團姓名册式，爲每團內保丁姓名之記載，其式如左：

市縣團第　隊保丁團名册　年　月　日　編造

| 甲別 | 保別 | 姓名 | 年齡 | 籍貫 | 職業 | 住址 | 槍械種類 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

D漁船編成團保之辦法與册式——漁船之團保辦法，亦依十二數，逐次編保之，如不得十二戶，得酌量情形，變通辦理。其法即於一切小船，先行逐一清查，各令歸附附近堤岸或碼頭，彼此認保，每十二船具一連環保結，烙印挨次編號，遇晚由水上警察指令其務在本埠一處停泊，不許私行滑動，其有別埠別號船隻混入者，即查逐之。其結保之册式如左。

某市縣某區某江河湖港某埠碼頭泊宿船隻自　號至　號連保結式　年　月　日查塡

| 船名 | 船主姓名及性別 | 綽號 | 年齡 | 詳細籍貫 | 船舶種類 | 航行地所 | 編定號數 | 有無暗藏器械 | 船主原住地所 | 原係編入何保 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | | | | |

| 僱工姓名 | 性別 | 綽號 | 年齡 | 詳細籍貫 | 與船主之關係 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | |

每一漁船之船員，除幼童外，不得過三人，除漁具外，不准藏載武器。其巡查之事，由水上公安局負責，各船只令彼此自相察覺，隨時探報。

丁、特種册式

A特殊情形下適用之連坐結式——保內甲內，採用兩重組織，其需用之連切結方式，前已言之，此處所設之連坐結式者，爲對於特殊情形下之特殊份子而言，故此結保，又不必限於一定之地域，蓋以補前者之不逮助社會之安甯耳。茲參酌各地現行各例，擬定格式如左：

**連坐式**

具連坐結事茲結得某保內各家某某婦男皆是善良守法之人理合連同出具連坐繳送團局轉呈地方長官備案此後彼此互相糾察遵守法紀如有爲匪通匪窩匪藏匪加入或縱容匪黨及爲其他不法重罪情事一經他人發見自願同受嚴罰所結是實

具連坐結人 市縣 團第幾保第幾甲保長某押

同保家長某押　某押　某押

某押　某押

某押　某押

中華民國　年　月　日

B宵小注意錄之採用——此項注意錄之設，爲備團保中隨時抽查宵小等行動之用，廣東省曾行之有效，茲酌合大意，擬定格式如左：

| 市縣團注意錄　年　月　日　查填 |
|---|
| 姓名年歲及性別 |
| 別號及小名混名 |
| 詳細籍貫及現住 |
| 現採何種職業有無烟賭嗜好 |

| 前在何時犯過何項事件曾否受刑事制裁 | 現在有何種嫌疑 | 其所交遊者何人住何處 | 直屬甲長與保長爲誰 | 備註 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| | | | | |

C自新證之採用——此證爲對於反動黨人自首後，施行之辦法，按處理自首案件，應依自首法行之，清查戶口，編查保甲時，凡已領有此證者，應一體編查，不得歧視；此外經地方公正耆宿證明曾無某項嫌疑者亦得斟酌法理人情，予以自新之路，表式如左，略備一格。

自新證存根

爲

存查事案據　　　　轉呈　　　　證明結保前因誤入匪黨現已覺悟悔過自新等情除發給自新證外存此備查

| 證明保結人姓名 | 年齡 | 縣 | 區 | 保 | 甲 | 職業 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| | | | | | | |

| 自首人姓名 | 年齡 | 縣 | 區 | 保 | 甲 | 職業 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| | | | | | | |

中華民國　　年　　月　　日

# 自新證

爲

發給自新證事案據　　　　轉呈　　　　證明結保

前因誤入匪黨現已覺悟甘願悔過自新等情除取具證明書結保

存案備查外合行發給自新證出證

| 證明保結人姓名 | 年齡 | 縣 | 區 | 保 | 甲 | 職業 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

| 自首人姓名 | 年齡 | 縣 | 區 | 保 | 甲 | 職業 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | |

中華民國　　年　　月　　日

## 戊、實行編查

A進行編查之手續——關於編戶，結保，抽查，稽册，諸事手續上之進行，甚爲複繁，如住戶與旅舍，廟宇與機關，船戶與棚戶，村落與市鎮，皆宜各因其特殊情形以異其方法，別其手續。玆舉大體，以示凡例：

1依確定組織之方式，按城市鄉村住戶，實行編查，如今以十二家爲一保，七人爲一甲，則按十二戶爲一聯，七人爲一組，逐次編排。其有畸零戶數或人數，于編額之保內或甲內有妨礙者，得視地方情形，行下列之編法。

子、酌置副甲。

丑、就近併合他保之內。

寅、或獨立另成一保，容後補滿足數。（此項限于山僻小埠及有特殊情形之處）

2前項編法，推之于甲于團，均可適用其原則。

3人口之編甲，以一門牌內爲一範圍，故於人事動靜，僅須注意於調查登記之事。

4保長或甲長於編查時，須按照册式所應塡事項，挨次塡寫，更正舛漏，并彙集本保甲內之戶口淸册，報由區長或團長抽查。

5各保之戶口編查完竣後，保長須塡造本保戶口淸册若干份，（視行政上之情形規定份數）逐級申報，其底册仍存保長處，隨時備查。

6團總（或區長）接到所轄各保甲內表册時，須就册內所塡事項，擇要抽查，更正舛漏，如無訛誤，即順次彙編，繕具本團戶口淸册二份，分別呈報當地黨政機關存案，其各保甲中原繳表册，存團內備查。

7該當地長官，對各團（或區）所呈繳之淸核表册，又應分別派員抽查，實驗其有無隱匿，而黨務機關，亦可從旁監督其是非。

8前項淸查完了，遇有出生，死亡，婚嫁，承繼，遷移，外出，及失踪，收養，守屋，開張，歇業等事，其家長或主管人，應即將事項報告直轄之保長，以便月終逐級轉呈，而明全體戶口之變動。

B編查時應注意之事項——在每一保內，或一甲內，保長與住戶，或甲長與甲中份子，隨時應注意之事務，有

子、外來寄宿，或住戶旅行在一夜以上之人。

丑、旅館酒樓，妓院等處。

寅、河泊船隻來往之行動。

又前項各情，如發現有相當之疑點，鄰右得知，應立報保長注意；同伴得知，應立報甲長或甲頭注意；保甲長等察覺，應立即盤查或收押，或共同監視，或共同驅逐：總以於手續合法，事實有濟者爲切要。

（四）訓練

甲、訓練之要旨

A訓練意義之認定——保甲依册編組既畢，其間復施以多種之查考督促；此查考督促之義，即寓有訓練被結保者與辦理保甲者之意在焉。又由結保編戶中抽選之壯丁而編成之保丁團，其經常之操練訓導，亦皆屬於訓練範圍。又關於保甲之長，在執行職務上，應備受之訓練問題，亦宜屬之。又關於現行保衛團之訓練要旨，因在事實上亦宜並顧，故亦附及，以免失之偏枯。

斯四者之範圍，俱屬訓練之對象。蓋制匪之要，不在於殺賊，而在於使民不爲賊。編戶結保，使民不爲賊，是尙訓；抽選壯丁，教習戰守，是尙練。故訓與練合而言之，其義有三：即精神上之訓練，工作上之訓練，動作上之訓練：此皆宜審辨者也。

乙三種訓練並重

B精神上之訓練——關於精神上訓練之方法，最宜採用古代鄉約之法，其約會在一保之內，由保長召集之，在同一門牌之甲內，由各主管人召集之。演講與報告之題目，以時事問題及有關政教世道，而不涉於迷信者爲範圍。儀式，由各區區長斟察地方風俗人情規定之。此保內甲內應尙精神訓練之方法也。

又各區區長召集鄉民訓話之方式，宜就各該管區內，分召集鄉民聽訓，及召集保甲長聽訓兩種：前者之聽訓，以每年舉行一次爲定例，必要時得隨時召集，但以不妨害農時爲主。後者之聽訓，以每月舉行一次爲定例，且於各保長之交替輪值時舉行，尤可使保甲長得報告其服務情況於大衆。如遇情形較複雜之區域，保甲之召集，則定十日或每週集合訓話一次，此外遇有特殊情形，亦得隨時召集，區長尤須嚴加考察，督厲奬勸，以明是非善惡之所在。此區長對所轄保甲，施行精神訓練之方法也。

又一縣縣長，亦宜隨時親赴各區各保，或因勘查案件之便，輕騎簡從，察訪民情，無論隴畝宅畔，對各保各甲內之男女老幼，剴切訓話，教以人倫教化之大端，鄰里鄉黨，出入相友，守望相助，疾病相扶持之要義，幷解述人民被匪欺騙，慘遭蹂躪，滅亡身家之苦痛。或作以歌謠，使之唱和，或作簡單教本，使之習誦，導入善途。此一縣縣長對所轄保甲內之人民，應不時施行精神訓練之方法也。

C工作上之訓練——工作訓練之方法，卽對於各種規定之手續，頒行之命令，編查之方法，塡注表册之精疎等事項，執行之努力與否，而予以考核指導之方法也。舉其要點如左：

1編查日期經過後，上級人員應辦事件：

應派員分巡各區，視察其各甲以及各門牌內，戶口編查時之實際狀況，與辦理情形，並糾正其錯誤，督促其進行。

另令各區，繪繳該區所轄保甲區域圖，註明共有若干保若干甲，可約計編成保丁團若干，其餘道路河流之交通，村落人口之疏密，及礦產森林之分布，出口貨物之生產地所，皆宜分別繪列，用備查攷。

2各區呈繳清册時，應辦事件：

各保各甲內，編查時應用之一切表册等件，既由縣發交各區，各區須依每一保內，應領之數，交由保甲長編查，按表塡注，區派員監督之，而以時彙集。

各區之主管人，於戶口編册後，隨加審閱或分別抽查，以證其各表所塡，是否合式，曾否按照說明書指示各節辦理；如發現舛漏，隨卽補正，草册留區備查，正册呈縣備案。前項表册塡繳之各保或甲，應催令各戶迅將意志結保册，或意志設甲册，依法辦理完竣，彙齊具繳，經查核無誤時，將正册呈縣，草册留區。保內品類之高下，善惡之彰隱，如賢不肖者之有無，或甲乙之間，彼此接近與否，皆可於册中察其動靜，而預爲防範。一區之內，已繳戶册而具有壯丁之各戶，應令其依法組織保丁團；或爲常備，或爲後備，以從事於防匪防盜之工作；一面仍繕造保丁團名册，具報備查。

其有情形特異，未編查完畢者，區內應派員督催，務於展限內辦完。

3全屬編戶之結保，及編丁設甲完畢後，應辦事件：

各區於塡表，調查，抽查，復抽，以及其編戶結保之工作，保丁抽選名册之編定，整個完竣時，應卽依據草册分類統計其結果，除呈縣署外，另呈省府轉主管官署備核。

前項統計，除首次不加規定時間外，其餘均應由各保按月一報區公所；區公所轉報呈縣署；並按年將其總計，於年終一報縣署，縣署以時報呈於省，以明人口之動靜。

又縣長於此時，應酌定限期，通令各區，將屬內住戶所儲鎗械，以及其他舊式之凶器武器，無論公有私有，從前曾否驗過，應一律依限呈出烙印，記明種類，編列號數，塡照發還，（不收照費），並擬定徵借辦法，先期佈告，以示無他。

4縣長區長保長甲長隨時應辦事件：

督催各戶隨時報告戶口變動，隨時查册修正。

查察團保甲牌內之成效卓著，辦事認眞者，從優褒獎；怠玩職務，辦理不力者，嚴予懲戒。其賞罰之執行，均取公開方式，使知有所觀感。

此外宜特別注意保與保，甲與甲，區與區間之聯絡協助情形，俾免匪方利用，致遭各個擊破。

D動作上之訓練——動作訓練之方法，卽爲保內甲內，共同守備，共同警衛，共同責任之動作訓練也。舉其要點如左：

1區內所轄各保，遇有警訊，其他附近之各保，凡能聞得警號者，當一律馳前往救援。其警號，一律以鳴鑼為主。倘遇特殊警訊，須傳集多人時，各保得用各種警號，如擊鼓梆之屬，舉烟火之類，以次遞傳，惟以及於本區範圍內為止。其聞得警號之人衆，應就審辨所聞警號之方向，以次趨於傳警號之地段，探問情形，再漸次趨於原來鳴警肇事之地段，共力救援。

2保長應於每週，率其保內之壯丁，最少操練三小時。團長於每月內，召集本區內所轄各團丁，操一次。縣長於三月內，召集會操一次，試以刀矛拳術之使用法。

3試行各種演習，例如假定賊至，區長放出警號，各保甲長同時亦放出警號，集合保內壯丁，各持梭標刀槍等件，率領向前應援。或擇定堅固村莊圩寨，或險要山嶺為掩蔽區，以攻以守，聽指揮之命令，共同動作，一若眞臨強敵。

4甲乙兩縣或兩區以上之聯界處，應於半年舉行聯防演習一次。其辦法，即由某縣區放出警號，被約之區，率隊趨警赴援。

5各縣訓練，農忙時停止舉行，如或平時遇有故障不宜實施時，由區長酌定辦理。

丙、關於保丁團組合之訓練

A基於保衞團編制轉為保丁團編制——各縣現有之保衞團或保安隊，均由召募而至，施以軍事訓練，與軍隊之性質無異；然團練特殊之效用，與軍隊不同者，即團丁應以具備土著，徵選，自衞三者為要旨，故吾人之目的，當

使保衛團逐次變其組織為保丁團，方為完善。此種變更組織之方法，在各內地，無論有無保衛團之地方，均可並行不悖也。其組織，即由各保內住戶抽選之保丁，於必要時，得組成實際之武裝團體；此項武裝團體，為由下而上之集團，即稱之曰保丁團，亦即為保甲進一步之組織也。方法如次：

1保丁團以若干保內，每家選出身體強健，品行純良之壯丁一人，共同組織之，並編造名册。

2保丁之性質分兩種：一，現役保丁，一，預備保丁。現役保丁，由保甲長按名册次序，平均輪派，每一日或隔一日，遞換一次，其未值者，皆為豫備保丁，於必要時徵集之。

B保丁團訓練之方式——此項包括團丁之智識訓練技能訓練，以及其定期或不定期之操演方式。其要點如左：

1團丁之分子，有為當地之工農商職業者，有為本籍退伍之士兵，品類至繁，技藝不等，應酌斟情形，採用各種教練方法，授以軍事知識，政治知識，警政知識，及國術知識等，或分別舉行，或集合舉行。

2保丁操演，除每日舉行訓練外，各鄉鎮三個月舉行會演一次，各區每年會演一次，其時間及辦法，由總團長，斟察地方情形決定，呈報縣政府備案。

3平時訓練，遇農忙時，得免除舉行。

4保丁之訓練，得參照保衛團之規定酌量行之。

5軍事知識注重技術訓練，并養成其有如作戰時刻苦耐勞之體力。

6政治訓練，應以授黨義及政治常識爲主課。

7警政知識，應授以救火捕盜偵探等方法之實際應用技術。

8國術教練，以能應用各項武器爲主要。

C保丁個別考核之標準——此項訓練之總期，至多不得滿十二個月，由各團長及保長甲長隨時隨事考核之。其標準約定如次：

1通曉黨義，至規定之程度者。

2明瞭保甲性質，及保丁團之性質，及其與地方之關係者。

3明瞭對于匪亂不分畛域，協同動作兜勦會勦之意義者。

4明瞭對匪勿姑息，對民勿騷擾之觀念者。

5明瞭澈底肅匪，不得以鄰爲壑之觀念者。

6明瞭武力應與民衆結合，且使武力成爲民衆的武力之意義者。

7各保丁團，得立訂規約，自行約束，其規約之成立，以由各屬保甲長之協議，并經地方黨政機關核定者爲原則。

D保丁團訓練人員之聘任——此項訓練人員之聘任，由各區自理，除政治訓練員必須以團長兼任外，其他人才之物色，可以下述之方法行之。

1軍事訓練人員及國術教練人員之聘任方法，有下述數種：

子、就本地退伍軍官，擇其學力人品爲衆所服者。

丑、函請總團薦送，經公選決擇者。

寅、由本團公議自動向外聘用者。

E保丁團常備隊軍事動作之要領——此項常備隊，以避實擣虛爲原則，行動貴詭密，尤貴神速，時時立於自動地位，無論動員與復員，切忌爲匪所制。

1攻勦之動作，有下列可注意之點

子、出動之先，必確審匪情，如匪之力弱，則以迅雷不及掩耳之動作，施行猛襲，以撲滅之。匪之力強，一面則聯合其他保內之保丁團，虛張聲勢以擾之，一面以有力之一部，乘其虛弱。

丑、常備隊之出擊，通常宜以遊擊之姿勢，乘匪虛弱之點而襲之，擣亂其組織，奪取其武器，最宜注重隱秘經過之路線，及駐止之地點，遊擊時機，如地形許可，恆以夜間爲有利。

寅、常備隊之動作，最宜與駐軍攻勦之動作相呼應，以虛實變化爲用，以免孤立失措，停駐時，應依據工事，以防匪襲。

卯、常備隊除以上之任務外，應聯合地方之武力，逐漸推進，以掩護民衆之組織，與圩寨碉樓之構築。但在此種目的前，仍應多向匪區乘虛移動，施行遊勦，使匪立於被動而後行之爲有利。

2應援之動作，有下列可注意之點：

子、聞警赴援時，最忌取直行之大道，以迂迴及不易察覺之小徑爲有利。但預測匪力不大則宜逕往報警之地；且須判斷匪之退路或方向，馳前堵勦。

丑、當匪擾害某地時，如以一部赴援，則另以一部聯合近鄉之團隊，合力搗匪之弱點，亦往往有利。

寅、援應之聲勢，宜利用一村一地有警，村村皆應之勢，以相呼應。

3追擊之動作，有下列可注意之點：

子、常備隊追擊，最忌過遠，尤忌孤軍深入匪區，如不能合力前進時，甯聽匪之遠逸，不可冒不明情況之危險。

4退却之動作，有下列可注意之點：

子、與匪接戰，即被包圍或潰退，亦應沉着抗拒，以待應援，絕不可無序的後退，致陷全體覆沒之危險。

5駐止之動作，有下列可注意之點：

子、常備隊駐止之地點，當四圍匪情嚴重時，應時常變換，絕對隱秘，尤應依據工事，與所在地之駐軍，或其他有集團之武力，連絡一致，互相策勵。

（五）盟約

A盟約之需要——保甲之編組既定，清查戶口既畢，具連坐切結，繪保甲略圖，彙報壯丁名冊，登記民有槍枝

諸事，以次辦竣之後，必須共立保甲盟約，以資維繫，而俾進式，蓋不如是，則保甲之事業不能永存。僅有控制之術，而之勸教之方法，豈能特此？保甲內之戶長必須代表保甲內份子簽名入約之意義也。

B盟約之定名——前項盟約之訂立，在事實上宜由保長主持之保甲會議中，議定其範圍與名稱。有名爲「保甲公約」者，有名爲「保甲規約」者，亦有名爲「保甲盟約」者，要之公約偏於道德性，而入盟則視爲必然之舉；規約則含有紀律性，而入盟可以有時不屬於絕對行爲；盟約之涵義，兼有前二者之美，勸懲幷立，紀律與道德互重，欲正其名，似以此爲最當也。

C盟約製訂之要素——盟約之製訂，每隨各地方需要之情形以定其內容，其要素，列舉於次：

1、凡保甲條例中已有明文規定者，不再訂約，以免重複。

2、凡與保甲條例意旨衝突或文義有出入者，不得訂入盟約。

3、關於保甲長執行職務方面之事，雖條例所不備者，得爲詳細補充之規定。

4、合保人等，關係衣食住行或經濟道德品行……諸方面平昔應互相改進提倡砥礪力行之事，得因時因地爲詳細補充之規定。

D盟約之式樣——此式樣，僅係略示一例，以便各保甲之製約者，觸類旁通，如各地辦理之實際情形不盡相同時，自可酌量損益。款式如左：

第　區第　保保甲盟約

查本保業經遵照編定保甲茲於　年　月　日由保長召集保內各甲長在某處開第　次保甲會議依照保甲條例第幾條之規定公開議決本保保甲盟約共幾條，凡我同人誓共遵守。

一、本保依區編定次序，名爲縣第幾區第幾保，設辦公處於〇〇〇。

一、本保所管區域東至某處，西至某處，南至某處，北至某處，其中某村某堡某莊某寨某湖某集某山某河等處，皆編入在內。共編成若干甲，若干戶，若干丁，若干口，若干壯丁，若干學齡兒童。

一、本保編定門牌，概依保甲條例，由甲長督同各戶戶長辦理戶長各負據實填報之責。

一、凡住戶遇有發生戶口異動之情事時，應卽速報告甲長，如遇戶長不在家時，應由其家人或指定之代理人代爲報告。

一、凡遇匪患，經區長通令警戒，或保長認爲必要時，應於本保轄境之出入要道，設卡盤查行人，並設哨守望，派人偵諜，就保內壯丁輪流分別指派之。

一、凡遇股匪攻竄保境，臨時由保長或守望哨丁鳴鑼報警，保內壯丁聞警，應卽各携武器齊集指定地點，服從保長之指揮協力抵禦。如遇水火風災，亦應協力救護，其召集方法同。

一、鄰保有警，本保壯丁聞警，或經保甲長通知，應一致出力協助本保，如遇防匪禦匪救災等事，有不濟時亦得通知鄰保協助。

一、關於籌建防禦工事，與公路之修築，及一切交通之設備守護，無論官廳飭辦或自議舉辦，均應一體協力

工作。其勞逸之均平，由保甲長秉公分配之。

一、保內男婦如操作勤勞，衣食儉樸，家庭和睦，明達事理者，由保長提出保甲會議公認在保長辦公處宣揚獎飾。其遊蕩不事正業嬾惰奢靡，亦應提出保甲會議公決宣揚共棄，并戒同保人等拒絕往來。

一、關於政府明令禁止事項保內人等如有干犯，應由保甲鄰居先行勸戒，倘仍不悛改，卽向官廳舉發，不得徇隱。

一、保內如有孤貧老弱殘廢無依，應共籌教養，赤貧患病，無力醫治者，卽予設法施救，務使各安其生。

一、本保保長辦公處經費收支公布方法，悉遵上級政府命令及會計法令辦理之。

一、臨時經費之籌集，須經保甲會議議決呈奉上級政府核准後，得征收。其收支報銷方法，與經常經費同。

一、凡依保甲條例所應科罰之罰金，概由保長宣告之。

一、本保內應提倡並須互相砥礪之事如左：

甲、愛護黨國

1、奉行三民主義。

2、尊重國旗黨旗。

3、牢記國難國恥。

4、完全服用國貨。

5、切實奉行政令。

乙、遵守秩序

1、遵守公共紀律。

2、服從合法裁判。

3、保護公共文告。

4、不販違禁物品。

丙、改進生產

1、實行造林墾荒。

2、提倡種棉織布。

3、改良農作方法。

4、積極經營副業。

5、合力撲滅蝗蝻。

丁、熱心公益

1、愛護公共物品。

2、勤修道路橋樑。

3、保護名勝古蹟。
4、提倡積穀建倉。
5、協力築堤浚河。
戊、注意衛生
1、戒除不良嗜好。
2、保持河井清游。
3、努力拒毒運動。
己、實行互助
1、積極提倡合作。
2、合力抵禦強暴。
3、勇於救急扶危。
4、嚴密組織消防。
庚、提倡勤儉
1、切實提倡儲蓄。
2、盡力戒除奢侈。

3、工作勤苦耐勞。
4、時間使用經濟。
辛、講求和愛
1、和睦遠近親鄰。
2、愛護貧弱老幼。
3、處世誠實謙和。
4、戒除訴訟械鬥。
一、違犯本盟約之規定，由保長提出保甲會議共議處罰。
一、本盟約自呈縣備案之日施行，如有未盡事宜，得由本保住民報告保長提出保甲會議公決修改，幷遞呈備案。
（本盟約分繕若干份，一呈縣，一存保，一張貼保內要衝地位，俾衆週知。）
本約之加盟人
第幾甲第幾戶戶長　　簽名畫押
第幾甲第幾戶戶長　　簽名畫押
第幾甲第幾戶戶長　　簽名畫押

（餘類推）

本約之制定人

第幾區第幾保保長　簽名畫押

第幾保第幾甲甲長　簽名畫押

第幾保第幾甲甲長　簽名畫押

第幾保第幾甲甲長　簽名畫押

（餘類推）

總上所述，定保甲之名稱，明保甲之組織，重保甲之編查，嚴保甲之訓練，尚保甲之盟約，五者俱屬保甲制之問題，因革之宜，已具其大體。以下當續論保甲之人的問題與事的問題。

## 第二節　保甲措施方式之擬定（下）

### （六）組合員

A組合員之定義——保甲之組合員者，爲家與人。其各各組合之成分，前已規定，無待贅褸。此處所應敍明者，爲家與人二者，在保甲法所賦有之義務與其身分也。

B「人」的份子之分析——編甲雖不限於任何丁口，都應一律編組，但分子上個別之性質，則有下列諸種

之區別：

1良善之公民。

2褫奪公權之罪犯。

3具有正式職業之人民。

4遊手好閒之流氓。

5曾犯罪律及尚在察看中之份子。

6留寓國內之外僑。

故此在編丁時，應有分別處理之必要。蓋因組合員性質之不同，編丁時又不能不與以適當之變通者也。

C「家」的組合之確定——編保雖以「家」爲唯一之對象，但同一門牌號數之內，有屬同姓族氏集處者，有屬異姓族氏合處者，更有彼此初不相關而後鄰處者，故其情形，有下列諸種之類別：

1累世集居之大家庭。

2離析分處之小家庭。

3孤老獨居之家室。

4孤老寄養之家室。

此皆在編戶時，應分別正戶副戶，依法律以確定其相屬相聯之關係，隨時予以注意者也。

D組合員彼此間之關係——組合員與組合員間相互之關係，有下述諸種：

1 能力之協助。

2 品行之約束。

3 行動之申告。

4 見聞之印證。

5 任務之請託。

6 任務之代替。

7 財產之監護。

8 法律之連帶。

9 有無之借貸。

10 患難之救卹。

是數者，皆爲彼此同保同甲中，各個份子所應相互履行之義務者也。

（七）組合長

A組合長之定義——組合長者，即指保甲組織中，所產生之聯總保長與甲長是也。保甲之長，爲執行其組合內事務之主管人員，故保長甲長之產生，固應依其組合份子之一定數率，以資選任；但被選任之份子或代理人之

資格，亦不能全無限制，過於遷就事實，此在法理上宜有明確之規定。

B保長之選任——保長之所轄爲十二家，保長之選任，亦卽由此十二家內推任。一保之內，十二家按月輪值爲保長，此爲法定之限制。而每家之中，必有一人以代表家主之資格，執行保長應服之職務；是此保長之職役，雖爲按家輪充，但其爲值役者，固不必限於一定之人員也。此保輪充與選任之則例，所當注意之點。

至於各家推選出任保長人員之標準，應依下列範圍爲率，凡有左列情形之一者，不得充值保長。

子、年未滿二十歲者。

丑、非本地土著者。

寅、在校肄業之學生。

卯、有危害民國行爲曾受處刑之宣告者。

辰、褫奪公權尙未復權者。

巳、曾爲赤匪脅從，雖邀准悔過自新，而尙在察看管束期間者。

午、有不良嗜好，品行卑汚者。

C甲長之輪充——甲長所管之人數爲七，按日輪值遞充爲一甲之長，處理甲中任務，尤注重檢察言行，互相勸勉，互相約束之事。凡在一甲內之七人，均有被充甲長之資格，故其標準，不必嚴爲限定。

D團總與牌長之選設——團總統轄一保丁團內之保丁，其人選由所構成各保內之各戶，於舉行保甲會議

時，公決推舉之人選標準，以備下列諸點者爲適當：

子、年力精健。

丑、學識優良。

寅、才猷邁衆。

卯、品行端正。

辰、老實篤厚。

巳、家道富有。

午、人力充裕。

未、室家有託。

申、兼通軍事。

倘不得健全之士，能備具相當條件得地方民衆之公認者亦可。

至於牌長之設，每牌之內，原不必期於必有。惟於特種情形之下，依保甲會議之決定，亦得分別設施。但應否由保長甲長兼任，亦由各保各甲依其情形自定之。

E甲長保長團總之任免——按此三者之產生，初出於人民之推選，或彼此輪充。此方式，若嚴格言之，皆出自民意，固無待官方監督之必要。惟以便於政府與人民貫通脈絡計，故其任免之結果，宜有報告備查之手續。茲定各

項任免手續如左：

子、甲長輪充之推定或變更，由甲中組合員於編定後隨時聯名報告於保長，或當地之警察機關。

丑、保長輪值之推定或變更，以及其承充人員之選任或更易，由保內之組合員於編定後，隨時報告於團總或當地有關之警政機關。

寅、團總之選定時，由各保之保長報告於縣府，縣府加給委任，其有更易或解職時，亦須申明備案。

卯、地方行政官吏，如查明甲長保長團總承乏之人不能勝任，或認爲有更換之必要時，得督令原公推人另行改推。

F 甲長保長團總之基本職務——保甲編定後，保長甲長應各於每月內召開保甲會議一次，其協議及報告之事項如左：

關于新舊交替之事項：

關于保甲名稱及區域劃分事項。

關于編製門牌及戶口變動事項。

關于風災水火之警戒救護事項。

關于防匪碉樓堡寨，及其他工事之籌設事項。

關于公共交通之守護事項。

關于經費之徵收保管支用，及辦理報銷事項。

關于保甲人員及住民怠職之批評勸勉督勵處罰之事項。

關于保甲人員及住民良善行爲之賞𨽻事項。

其他關于法令進行之事項等。

此外關于各保長甲長，應執行料禁勸勉之事務範圍，前節已舉述甚詳，可資參閱。

（八）設備

A設備之範圍——此項保指保內及保丁團內應備具物質條件之設施也。此等器械之設置，以能應用及易於購製者爲主要，不急之務，可從緩略。

B保內之設備——保內設備之物以極易舉置者爲原則，其他私有槍械彈藥之屬，能備者聽，但須先報知縣署。

子、設弓刀箭戟之屬。

丑、設鑼鼓梆鈴之屬。

寅、設燈燭電筒之屬。

前項諸物，如一保之內，不能備置齊全者，得聯合附近各保，會合配置，以期周備。

又關于數保之內須聯合共謀設備者，有

子、建立柵門。

丑、築浚牆壕。

寅、設立望樓。

卯、興築碉堡。

右數項須視地方情形，經保甲會議後自行決定，如鄰近若干保甲內之財力不能興辦者，不妨由聯村聯莊之集合，向勘地利，以期防禦周詳。

C團內之設備——團內設備，有依條例規定具製者，有於條例所未規定而于事實有所需要者，皆宜視地方情形及經費充足與否酌定辦理之。其要項如左：

子、圖記用木質，由團總刊置報縣備案；非關係保衞事宜者，不得啓用。

丑、旗幟一面，依內政部頒定保衞團旗幟之格式，由各團自製。

寅、槍枝如係地方原有者，應先檢查該地方人民所有私藏之數，或收買，或借用，編號烙印，均須由團總親自處理，報縣備案。

卯、由本團新購或向上級機關請領者，應先呈縣長轉省政府核准，其槍枝亦須烙印編號。

辰、民間其他武器如刀矛劍戟之屬，有佐逐盜防匪之用者，在可能範圍內，須設法收容，烙印編號備用。

（九）經費

A經費之確定——此項包括團保甲牌四級制中，整個經費籌措方法之原則，及支用之手續。其收支之多寡，及支配之標準，並宜按各地情形酌定，最後仍須呈報地方政府核定施行，以杜籍端中飽之弊。

B籌措之方法——籌措經費之方法，除團隊費用較大，應以各縣畝捐為基本經費，及呈准有案之別項團捐為輔助經費外。其餘辦理門牌册籍，及役伕伙食，雜支用度各費，均應由地方行政機關，酌量情形，統籌計畫，經全縣保甲會議決定後施行之。約舉其辦法，有下列數種：

子、酌提香火淫祀僧尼寺觀之田租，或房租一部份者充之。

丑、由各姓祠宇之租課，酌量一部份之捐撥充之。

寅、豐富之紳商，酌量捐助者充之。

卯、撥用他項不急需之公款及一切罰款。

辰、訂立保甲公費。

巳、保甲罰金之收入。

午、勸募所入之自由捐。

右數項捐款之舉行，應得當地人士之公認，提擬規章草案，報縣核定，昭告大衆後，始行徵收，務宜審慎周詳，不得苛索。

又凡額外需索，及未經核准私行徵募者，地方人士，應共力制裁，立法嚴坐。

C支用之規定——團總保長甲長等，均為名譽職，但辦公必需之費，應由保甲會議中公衆決定取支。其有願盡義務，或較規定額減支；聽其自由外他如紙張膳食各費之需，及寨堡之建築，傷亡之撫卹，器械之購備，皆為正當之支出，預算亦宜先事擬製。總期收支符合，有濟於事，不擾於民者為主。

又各保甲內另自籌得之公費，非經公決，不得挪用，地方長官，亦不得任意支借。每月收支實數，應由負責人造報，昭示大衆，保內住戶，有共同監察之權責。

（十）賞罰

A賞罰之確立——獎懲賞卹，所以勸有功，罰有過，且以矜卹有功者之遺族，儆已往而勵將來者也。此項所定懲獎事務之範圍，僅限於治安方面者為止。其他各種社會事業之獎懲，當視各地推行勤惰之情形而定，故不言及。

B獎勵之規定——凡辦理保甲之員丁，有左列成績之一者，得由保內甲內之大衆，決議報呈該管長官，錄具事實，呈請分別給獎。

子、保甲職員辦事成績異常優良，足為地方模範者。

丑、保甲中所需經費能特別捐助者。

寅、協同各部隊，當場擊殺或俘虜成股盜匪，及反革命份子者。

卯、捕獲曾經通緝有案之匪，亦及反革命份子者。

辰、遇匪盜搶劫，或反革命份子擾亂，當場捕獲者。

巳、奪獲匪盜及反革命份子槍械者，

午、協同鄰縣捕獲著名盜匪或反革命份子者，

未、密報危害民國之罪犯，及匪窩藏處所因而捕獲訊明屬實者，

申、偵悉匪徒來侵之企圖，報告迅速，因而保全地方者，

酉、搜獲匪黨秘運或埋藏之械彈，或大批糧秣者，

戌、因檢舉匪案致受報復，以及因抵禦搜捕匪盜致受傷亡者，

亥、奉公守法，忠實勇敢，清鄉最爲出力者。

C懲罰之規定——凡保內之丁戶，有左列情事之一者，查實，由該主管官廳治罪。

子、違反或毆辱父母尊長者，

丑、結拜兄弟歃血爲盟者，

寅、立會燒香，妄言禍福，集衆斂財者，

卯、烟酒遊蕩，及窩集娼賭者，

辰、把持鄉曲，唆訟滋事者，

巳、收容逋逃，往來詭密者，

午、竊頓私鹽，或販運毒物者，

未、私通或庇容盜匪，及寄頓消售贓物者，
申、盜匪共黨，及其他罪犯被捕，或將逮捕而故意縱放者，
酉、同保鄰右有盜匪，不相舉發，或故意容隱者，
戌、故意抗阻保甲事務之進行者，
亥、濫保爲非歹人，及尋仇挾恨故意誣陷善良者。
又保內住戶，或保長甲長，犯有左列情事者，察實，按其情節，公議處罰，或撤職拘留，或處以十元至五十元之罰金，仍舉事實呈報地方機關備案：
子、保長甲長怠玩職務，或隱蔽盜匪事件者，
丑、保內發生搶案暴動等事，於三日內未能破獲者，
寅、偵查未確，誤行圍捕，致損傷人財物者，
卯、瞞匿戶口者，
辰、鄰右各團保村落內有警，不爲援助者，
巳、遇一切應申報之事項，而不爲申報者，
午、貪圖小利，故意買收賊贓者，
未、挾強不聽約束，及保丁抗調者，

申、無故滯納保甲公費者。

又辦理保甲之人員及保丁團之員丁，有左列情事之一者，該管長官，審實，分別依法懲罰。

子、凡遇成股土匪，發現本境或鄰境，聞報畏縮不立予馳剿者。

丑、誣陷良善，濫行逮捕者。

寅、藉端抄索，詐財取物者。

卯、捕獲不良份子或反革命份子，受賄私放，或疏於看管，致令脫逃者。

辰、逾清鄉期限，境內匪盜，不能肅清者。

D傷亡之撫卹——凡辦理保甲之員丁，因處理公共事務，致受損傷或死亡者，得由全區保甲會議，議定撫卹，呈縣發給，其撫卹之事項，以左述爲限：

子、勦匪作戰，或偵查要案及其他因公差委，遇害死亡者，

丑、因前列事項受傷，在百日以內死亡者。

寅、因前列事項受傷之保甲員丁，縣長得審其傷之輕重，在保甲經費項下，給以相當之醫藥費。

卯、因公受傷，殘廢不能工作者，經全區保甲會議得酌給一次卹金。但不得過因公死亡者所得卹金三分之二。

總上所述，辦保甲之組合員，選保甲之組合長，二者爲保甲之人的問題。述保甲之設備，定保甲之經費，立保甲

之賞罰，三者爲保甲之事的問題。

合前節五端，凡玆十事，要皆爲保甲法制改進確立之要素，今後施行，正當注意者也。者夫施訂條例，均可依此爲之，則保甲制度之確立與改進，已具其大體。

# 第二十八章　結論

保甲制度，為民衆自治自衛之良規，刑教兼施之善政。自周迄今，歷代應用之旨，雖各不同，而法制之精神，要不可泯。其目的之所在，與運用之事實，前已分別析論，今後工作之趨尙，亦已縷及，再約而言之：

一、要以編查戶口為入手，以鄉人治鄉人為極則。

二、要以安定社會為始基，以健全民治為原則。

則保甲變他動的自治而為自動的自治，不難矣。變役民制民之律，而為保民育民之方，亦不難矣。

本此主旨，自可恢復社會組織之靈魂，重振人類互助之美德。以刑以教，相因而生。己立立人，相尙以義。先健全其組織，次備具其訓練，可施之於兵役，可施之於警衞，可施之以興教，可施之以勸農；可以肅戶政，可以嚴賦稅，可以禦火盜，可以利荒政，乃至守城設堡，練團抽丁，與夫造林造路合作各項運動之提倡，或其他政令之推播，皆無往而不利。社會組織機能之所在，視此為發軔之點可也。倘或政治方式不達，則從社會之路線以行；社會之路線不達，則自思想之方面而進；思想之方面不達，則自力行之方法入手。此方不達，於彼方求之；上層之不達，於下層求之；全局之扞格者，於零碎之段片中求之，終期有以見於實行者而後可。則保甲法制之推行，固無往而不可通，亦無往而行之不具見其效用。吾人努力之責任，其不能有片刻之期待也，如此！如此！

今日之禍變亟矣！亦餘滔天，農村破產，民衆散漫，如同散沙。社會梟獍之徒，乘瑕抵隙，煽以邪說，草偃風從，恣其罪惡，愚頑者被誘惑，謹愿者被裹脅，老弱者被誅伐，善良者不自主，所謂我不用民，民已爲賊用。此何現象歟？曰：由匪禍而激爲民變，此今日最大之危機也。匪何以作？曰：忽於微而疎於漸，及至燎原之勢，遂不可遏，此爲政者之責任，雖百喙莫辯。民何以變？曰：旣困於盜；復困於兵，尤困於團防，及至生無可恃，惟走險自拔，以逃法網，此又爲爲政者之責任，雖百喙亦莫辯。故今日之變，民變也，官使之而匪用之；今日之亂，政亂也，民爲之而官使之。年來勦匪無功，甚至艱患坐大，職是之故。

夫民之變，必須以民治之，無須外求；政之亂，必須以民督之，亦無須外求，所謂勦匪須以三分軍事七分政治者此也；然七分政治之中，民治實居其五，官治則居其二，此又不可以不察也。以民治民之法維何？卽結合多數良民之力量，以裁制少數之莠民，則邪僻之民無所生，而禍亂無由作。以民督政之法維何？卽結合正人君子之才力，以匡濟政治之不逮，則愚民弄政之弊無由生，而盜賊奸宄亦不作。前者爲民治之所始，後者爲治民之所由；前者爲安之之事，後者爲育之之事；前者爲社會組織之事，後者爲政治訓練之事。前者卽保甲法中之治與教，後者卽保甲法中之練與團。故治民必先導民，導民而後能束民；使民必先教民，教民而後能感民，如是由治民導民束民之法，以至於使民教民感民之方，則民治民有民享之理想世界，可得而及，此又不可以不察。蓋使社會毒蠹之徒，無所潛寄，則禍亂不生；再進以結合萬千民衆之力量，以遇強暴之侵襲，則居可安而業可樂。初則以正制邪，以寡馭衆；漸乃以正率正，以邪鬪邪。而終之又無不以衆制寡，天下歸仁矣。故其始也，則以編戶編丁爲組織之基幹；及其漸也，則以聯保切結

爲應用之依歸，而其終也，又將使無一家無一人不得其治；且抽丁練團聯村設防之法，可隨時隨地因人因事以爲權宜，集會立約勸教興善之則，可依時依地爲人爲事而施獎懲；推而至於徵工築路修堤濬河救災積穀，或其他各種農村社會事業，農村經濟事業等等之興辦勸導，均無不可本此組織，爲建設之重心，依此型範，爲推進之步伐。以身家之關切作其氣，以親愛之情誼協其力，以正人心敦風俗奠其基，以勸守助密偵察爲其衞，則其所發生之力量，自無與比倫，「保甲」法制之精神，固在於是。

吾故曰：保甲者，爲建立社會組織國家，健全民族之本位制度也。其法不必有宜於古，而不宜於今，尤不必誇自治之美名，而忽保甲之實質。矜奇惑世，目此爲迂腐，尤大惑也。

「落紅不是無情物

化作春泥更護花」

時至今日，捨此無他，固當視吾人體認力行之程度以爲斷。

# 附錄

## （一）豫鄂皖三省勦匪總司令部施行保甲訓令全文

爲令遵事查保甲之制本屬民衆自衛之良規清查戶口尤爲遏滅亂萌之急務比年以來中央暨各省政府亦迭頒布條例規程限期舉辦而各省之能依照法規切實遵行者可謂寥寥無幾故雖頒行數載法令仍等具文興言及此良可慨痛推其原因固由地方陽奉陰違推行不力敷衍因循所致但究其實際則法令本身包含太廣步驟凌亂手續紛繁遠於事實致不易推行盡利者亦頗多

第一按區鄉鎮自治施行法以區鄉鎮坊閭鄰爲地方組織之骨幹舉增進幸福之自治行政與維持安寧之自衛行政悉萃於區鄉鎮坊閭鄰各級首長一人之身故在保衛團法中之區團長甲牌長即爲區鄉鎮坊閭鄰各長之兼職故鄉鎮鄰各長一日未能依法選出區鄉鎮各公所一日未能組織健全則清鄉條例保衛團法及調查戶口暫行辦法暨種種與自衛行政有關之章制亦即一日無從實施

第二則區鄉鎮坊閭鄰各長之選舉依現行法制必須由區鄉鎮坊各級公民大會及閭鄰居民會議分別選舉之雖曾規定區長可暫採委任制而鄉鎮坊閭鄰各長自非實行選舉不可而此種選舉之要義則注重貫徹全民政治之精神凡屬公民一律行使選舉複決創制罷免四權陳義誠高遠端誠偉然非目前漠視政治未經訓練之人民所能行使尤非各匪區蕩析流離之農村民衆所樂與聞一時實無從舉辦無可諱言

第三自治組織在發揮自由平等之精神必出諸選舉選舉自應以公民個人爲單位若自衛組織則多由委任因有命令服從與統馭便利之關係則應以各戶家長爲單位蓋自治職員既由普選而致必求結歡示好於羣衆自衛職員則負有保安除亂之重責凡遇羣衆或個人有妨害治安之行爲時且須實行職權予以嚴厲斷然之干涉今乃欲使自治之領導者而兼自衛之負責者何異南轅而北轍結果必至寬猛無所適從既易受羣衆之挾持且將失其制裁之威力自治自衛之使命皆將無術以完成何況我國農村家族制度本極發達今猶牢守欲謀地方安定祇有沿用家族制度

中之家長以爲嚴密民衆組織之基礎乃可執簡而馭繁否則事事均須直接個人一切付諸全民公決匪特一盤散沙無從掌握且恐絕對無法應付目前嚴重紛亂之環境

第四自治既與自衛不分自衛亦卽自治之附屬故依現行法制先健全自治之組織不能專辦自衛之行政然一方既須依保衛團法清鄉條例及戶口調查暫行辦法以謀各種自衛事宜之實施一方又須同時克舉教育交通農林畜牧衛生防災慈善種種自治行政之本職姑毋論值連年匪禍喪亂之餘百業凋零農村破產人材經濟均感困難無自治自衛同時舉辦之能力實則一般匪區民衆於創痛危懼之中祇有自衛安寧之急切要求決不敢遽作享受知許自治幸福之奢望故充此現象設必欲辦好自治而辦自衛恐自治固告成無期而自衛亦隨之俱廢

第五依保衛團法之規定凡壯丁均有入保衛團訓練之義務是團與練合一而不可分換言之卽練勇與團防二而一一而二也夫二者本質團防有如農村警察之職務練勇則爲農村民兵之編成故各地之住民雖應人人加入自衛組織受保甲規約之約束而未必人人加入團防各地壯丁雖應人人加入團防擔任救災警備修路各務而不必人人皆充練勇蓋編練民兵必以其地有槍枝經費教練人才三者爲先決條件如無之祇宜團而不練在事實上亦無勉強兼練之可能是以保衛團法頒行以來各縣多未照辦或卽已舉辦亦團與練不分致成遍地似是而非之軍隊據報各縣團丁名額少者數千多者竟逾萬人假借團防經費之名日事抽剝土劣利以自肥人民益不堪命不惟毫無禦匪之力直是驅民歸匪之長藪流弊之大不可勝言

第六依清查戶口暫行辦法凡清查戶口由縣清鄉局長督率區鄉鎮閭鄰長切實執行是區鄉鎮閭鄰長事實上祇不能遷出所謂查戶口卽始終無切實執行之機關雖暫行辦法中有未經編定區鄉鎮閭鄰者依舊有組織比照辦理之規定無如我國各縣各鄉現已久缺層級系統一貫到底之組織是以各縣每遇清查戶口非臨時分派人員赴鄉辦理卽發給表册委託各鄉紳董照式填報戶數口數絕不正確況人口常有異動住戶尤多變遷最與治安有關非有負專責者隨時調查報告不能洞明更非事隔一年或數年臨時僱託員紳查報所能濟事因此之故最關基本工作之清查戶口要政迄無成就揆厥原因實緣現行法中祇知清查戶口而不知編組保甲祇知應選各級自治行政之首長而不知確定專管自衛行政之保長

甲長尤不知辦理保甲與清查戶口聯貫呼應合一而不可分查我國自古以來所謂保甲制度均以一家一戶爲單位戶設戶長十戶爲甲甲設甲長十甲爲保保設保長故戶長之確認及保甲長之推定即爲清查戶口之始基而戶口之確數與日後之變遷自賴保甲長隨時之查報其職務實與鄉村警察無殊是以今日欲謀完成戶口清查之要政非暫置鄉鎮閭鄰之自治組織而別尋蹊徑不可尤非鎔合於編組保甲之中而同時舉辦不可

第七現行法規既以縣以下各級自治組織爲地方之骨幹故由中央頒布之本法及其附屬條規計達四十種之多條文都九百五十七條其他行政法規與此互相引證而有間接關係者尚不在內各省根據中央此項法令而釐定之施行細則或單行規程更不在內此外中央及各省所附屬之圖表格式又復浩然大觀似此繁瑣複雜不但行使主權之民衆無法瞭解卽承辦自治自衛之人員恐亦對此茫然其難見諸實行審有疑義

綜上七項原因各省地方之奉行不力因循無功要非無故現當大舉剿匪之時被匪區域悉處水深火熱非先充實民衆自衛力量不能收肅清之功非急嚴密民衆之組織不能充實自衛之力然如依照現頒章制墨守推進無論如何督促恐均難赴期有成再不亟籌變通之法決難打開當前之困難而復安寧之秩序用將去歲在贛勦匪施行之簡便成規重加訂正特別頒布勦匪區內編查保甲戶口條例都四十條各縣區公所組織條例八十條綜其因革之要點一則將自治與自衛分開先謀自衛之完成再作自治之推進二則將團與練畫而爲二保甲制度只屬於團一方而若編練武裝民兵則必斟酌地方槍枝經費人才之標準而定改編與訓練之方法當另以條例定之不在保甲範圍之內三則將編組保甲調查戶口一氣呵成初步祇須確定戶數及戶長以爲推定保長甲長之根據一切戶口確數及其變遷則俟保長甲長戶長確定後卽責令詳查確報四則確定區長立於縣長與保甲長之間一方補助縣長執行職務仿如縣政府之支部一方就近監督指揮保甲長執行職務以爲縣長之耳目手足所有鄉鎮坊閭鄰之各種名目暫不適用總之本兩種條例之精神層級務求其減少條文務求其概要手續務求其簡單昔漢高入關與民約法僅止三章當亂離板蕩之世法令最忌太繁務求照此兩種條例體會熟練一切自衛行政不難旦夕觀成仰各該省政府詳細體認切實遵行並轉飭所屬一體遵照辦理本總司令將視其成效之遲速以作考績之標準慎勿玩忽爲要勦匪區內各縣編查保甲戶口條例及各縣區公所組織條例一並隨令頒發此令

中華民國二十一年八月總司令蔣中正

## (二)剿匪區內各縣編查保甲戶口條例全文

第一條　豫鄂皖三省剿匪總司令部為嚴密民衆組織澈底清查戶口增進自衛能力完成剿匪清鄉工作起見特頒剿匪區內各縣編查保甲戶口條例

第二條　剿匪區內各省縣長應即根據實際情形劃分全縣為若干區依照本條例之規定限期編組保甲清查戶口

前項限期由豫鄂皖三省剿匪總司令部以命令定之

第三條　剿匪區內各縣地方原有層級太多名目不一之自衛組織均應依本條例之規定改編保甲

第四條　在編組保甲清查戶口期間得由各該縣縣長遴派地方公正人士為保甲戶口編查委員分赴各區協同趕辦

前項編查委員所需經費應由縣政府酌量支給不得由地方供應

第五條　保甲之編組以戶為單位戶設戶長十戶為甲甲設甲長十甲為保保設保長

第六條　保甲須按照戶口及地方習慣及地勢限制及其他特殊情形依左列方法編組之

(一)各保應就該管區域內原有鄉鎮界址編定或併合數鄉與鎮編組一保但不得分割本鄉或本鎮之一部編入他鄉鎮之保

(二)各戶由各甲之一方起順序比鄰之家屋挨戶編組

(三)編餘之戶不滿一甲者六戶以上得另立一甲五戶以下併入鄰近之甲編餘之甲不滿一保者六甲以上得另立一保五甲以下併入鄰近之保

(四)保甲內之住戶有因避匪全戶逃亡者應暫時保留其甲戶之順序俟歸來時編組之

第七條　寺廟船戶及公共處所應以保為單位另列字號分別編查寺廟列為廟字號船戶列為船字號公共處所列為公字號按照所定表格填寫

表式附後

前項寺廟或公共處所內有住戶者仍就各戶編查

第八條　戶口之編查由縣長監督之其程序如左

（一）編定及清查門牌由甲長執行

（二）覆查由區長執行按月至少一次

（三）抽查由區長執行按季至少一次

除前項編查外甲長保長對於各該保甲內之寺廟祠堂教堂教會會館宿舍船戶及其他公共場所應隨時考查之

第九條　清查戶口應按編定各戶挨次發給門牌令其照填張掛戶外易見之處不得遺失毀壞各住戶應填之戶口調查表亦須據實照填不得隱瞞捏報如受清查戶口之住民遇有不明填寫方法或不能寫字者清查人員應詳爲指導或代書後令其親自捺印其態度務須誠懇和平門牌及住戶戶口調查表附後

第十條　戶口編查完竣後分別普通戶口及外國人寄居中國戶口爲第一表船戶戶口寺廟戶口爲第二表由縣長統計填載分呈該省民政廳及該管行政督察專員公署存查表式附後

第十一條　戶口查竣後保長應將保內壯丁人數呈報區長轉呈縣長存查寺院之僧道亦同

第十二條　保甲之名稱應載明某縣某區第幾保第幾甲以示區別

第十三條　戶長由該戶內之家長充之但遇左列情形不在此限

（一）家長因特別事故或女姓家長不願充任戶長職務時得指定行輩較大者之一人爲戶長

（二）一戶有二家以上時得由各家協定一人爲戶長或各家各編一戶各立戶長

第十四條　甲長由本甲內各戶長公推保長由本保內各甲長公推但遇第六條第四款之情形甲內住戶逃亡未歸者得暫合二甲以上現住在家之戶共推一人爲甲長俟逃戶歸來後再行分推甲長應否兼任戶長保長應否兼任甲長由各保依其情形自定之

第十五條　有左列情形之一者不得充保長及甲長

（一）年未滿二十歲者

（二）非本地土著者

（三）有危害民國行爲曾受處刑之宣告者

（四）褫奪公權尚未復權者

（五）曾爲赤匪脅從業經准悔過自新而尚在察看管束期間者

第十六條　甲長之推定或變更由甲內戶長聯名報告于保長保長之推定或變更由保內甲長聯名報告于區長甲長由區長加給委任呈報縣長備案保長由區長呈報縣長加給委任并由縣長呈報該省民政廳全省保安處及該管行政督察專員公署備案

第十七條　縣長查明保長甲長不能勝任或認爲有更換之必要時得令原公推人另行改推

區長查有前項情形時亦得呈請縣長核准令行改推原公推人認爲有第一項情形時亦得聯合呈明區長轉呈縣長核准改推

第十八條　保甲編定後保長卽應召集甲長開保甲會議協定保甲規約共同遵守其規約中應行訂定之事項如左

（一）關於保甲名稱及區域事項

（二）關於編製門牌調查戶口事項

（三）關於境內出入人之檢查取締事項

（四）關於水火風災之警戒及救護事項

（五）關於匪患之警戒及救護事項

（六）關於防匪碉樓堡寨或其他工事之籌設事項

（七）關於過境公路幹綫或本處應備支線之修築及電桿橋梁與一切交通設備之守護事項

（八）關於經費之籌集徵收保管支用及辦理報銷事項

（九）關於保甲職員及住民怠於職務之處罰事項

（十）關於保甲人員之賞卹事項

（十一）關於保甲會議事項

（十二）關於其他保持地方安寧秩序之必要事項

前項各種規約由各保斟酌地方情形自定但第六第七兩款之事項應就本區域內事實上之需要由縣長令行區長舉辦或由保甲會議自行決議應即舉辦者亦得於保甲規約中訂定之

第十九條　保甲規約制定後保甲長一律簽名並繪製保甲所管區域略圖載明本區域內之鄉鎮村名及戶數人數連同簽名之規約呈由區長轉呈縣長備案

第二十條　保長承區長之指揮監督負維持保內安寧秩序之責其職務如左

（一）監督甲長之執行職務事項

（二）輔助區長之執行職務事項

（三）敎誡保內住民毋為非法事項

（四）輔助軍警搜捕匪犯事項

（五）曾參加反動或曾受赤匪脅從現已澈底悔過自新者之察看管束事項

（六）處罰違犯保甲規約事項

（七）分配督率保內應辦防禦工事之設備或建築事項

（八）執行規約上之賞罰事項

（九）處理怠職罰金事項

（十）經費之收支及預算決算之編製事項

（十一）其他依法令或保甲規約之規定應由保長執行事項

第二十一條　甲長承保甲之指揮監督負維持甲內安寧秩序之責其職務如左

（一）輔助保長之執行職務事項

（二）清查甲內之戶口編製門牌取具聯保連坐切結事項

（三）檢查甲內奸宄及稽查出境入境人民事項

（四）輔助軍警及保長捜捕匪犯事項

（五）教誡甲內住民毋爲非法事項

（六）其他依法令或保甲規約之規定應由甲長執行事項

第二十二條　保甲內各戶之戶長須一律簽名加盟於保甲規約其由他處遷來或避亂新歸或新充戶長者亦須加盟於各該保甲內之現行規約

第二十三條　各戶戶長除依前條規定一律加盟保甲規約外應聯合甲內他戶戶長至少五人共具聯保連坐切結聲明結內各戶互相勸勉監視絕無通匪或縱匪情事如有違犯者他戶應即密報懲辦倘瞻徇隱匿各戶願負連坐之責切結式附後

前項切結由甲長面交各戶戶長依式簽名不能親書姓名者在其名下捺印並由甲長簽押蓋章分填兩份由甲長彙齊送呈保長區長分別存査

第二十四條　各戶戶長遇有左列情事發生時應即報告甲長

(一)如有形跡可疑之人潛入者

(二)留客寄宿及其別去或家人出外經宿之旅行及歸來者

(三)出生死亡或因其他事故致生戶口上之異動者

第二十五條　保長甲長知戶口有異動或接受保甲內戶長或住民之通知時除由甲長速報保長轉報區長外遇有前條第一及第二款之情形時並得先爲搜索逮捕之緊急處分

第二十六條　保長甲長因執行職務須本保或本甲共同協力時甲長得隨時召集甲內各戶長分配任務保長得隨時招集保內各甲長分配任務

第二十七條　保長甲長依第十八條第四款至第七款之規定應辦救災禦匪或建築碉樓堡寨公路等事務須多數居民共同工作時得將保甲內十八歲以上四十五歲以下之男子編成壯丁隊由保甲長督率分任之

壯丁隊遇軍警搜捕匪共或攻勦匪共時應受軍警官長之指揮盡力協助於搜捕追勦已達本區域以外時亦應受軍警官長之指揮互相應援

前二項規定雖保甲內之僧道及留家之船夫亦不得免其責

第二十八條　各保甲壯丁有應受軍事政治之必要時得特編武裝民團分區分期實行集合訓練

前項編組及訓練方法另以條例定之

第二十九條　保甲之圖記均用木質漢篆朱文其圖記之文依本條例第十二條所定名稱刊入外增加圖記二字圖式附後

第三十條　保甲內之住戶如藏有槍枝應由區長轉報縣長驗明烙印編號登記違者以私藏軍火論

第三十一條　甲長辦公處設於甲長之住宅保長辦公處應就該管地方原有之寺宇或公共處所設置之一鄉或一鎮中住戶過多經編成二保以上者得由各保共設保長聯合辦公處互推保長一人爲主任但各保應行分別專辦之事務仍由該保長負責

保長辦公處及保長聯合辦公處得設書記一人或二人助理之

第三十二條　保甲經費得向保甲內之住民征集之但現經變亂之地方其開辦費得請求縣庫補助

地方原有公款及財源經保甲會議之決議得儘先移作保甲經費但與他方面互有牴觸時應擬定分配辦法呈由區長轉報縣長核定之

第三十三條　保甲職員均無給職但書記得給與最低之生活費

壯丁隊協助軍警警戒抵禦赤匪時得與以必要之給養

第三十四條　保甲經費之收支除造預算決算清册呈由區長轉報縣長查核外應按月將收支實數列表張貼於保長辦公處前公布之

第三十五條　凡保甲內住民有勾結窩藏赤匪或故縱脫逃者除依刑法及其他特別法令從重懲罰外凡甲長及曾具切結聯保之各戶長應各科四日以上三十日以下之拘留

遇前項情形甲長或聯保之戶長有知情匿庇者仍依法分別治罪但自行發覺曾據實報告並能協助搜查逮捕者甲長及戶長免予處罰

應科第一項之拘留者由區長呈請縣長行之

第三十六條　違犯左列各款之一者科四元以上四十元以下之罰金

（一）拒絕加盟于第十八條所指之保甲規約者

（二）應繳保甲所需之經費無故拒絕征收或滯納者

（三）遇有第二十四條所列各款之情形匿而不報者

（四）填報戶口不實或任意館毀門牌者

（五）拒絕編入壯丁隊者

（六）凡經分配工作而不遵辦者

（七）依保甲規約督飭其執行任務而竟敢怠職者

前項所科罰金如不依限繳納時應由區長轉呈縣長得以一元折算一日易科拘留

第三十七條　保長甲長濫用職權或貽誤要公者除依其他法令應受懲治外區長得按其情節呈報縣長依左列各款處罰

（一）百元以下之罰金

（二）當衆譴責

（三）免職

第三十八條　凡遇左列情形之一者除依保甲規約從優賞卹外並得呈由縣長轉報省政府及剿匪總司令部分別核獎或給卹

（一）偵悉匪徒來侵之企圖報告迅速因而保全地方者

（二）破獲赤匪重要機關或擒獲著名匪徒經訊明法辦者

（三）搜獲匪黨祕運及埋藏之槍械子彈及大批糧秣者

（四）協助軍警抵禦搜捕匪犯而異常出力者

（五）保甲所需經費能特別捐助者

（六）保甲職員辦事成績異常優良足為他區模範者

（七）因檢舉匪徒致受報復者或因抵禦捕搜盜匪致受傷亡者

第三十九條　本條例如有未盡事宜由縣長區長保甲長規約斟酌地方情形自行詳定之

第四十條 本條例自公布之日施行

## A・剿匪區內各縣編練保甲清查戶口格式

（一）切結文與表式

（二）住戶戶口調查表

（三）船戶戶口調查表及寺廟戶口調查表

（四）公共處所戶口調查表

（五）門牌式

（六）戶口統計第一表

（七）戶口統計第二表

（八）保甲圖記式

爲出具切結事今結得甲內各戶所有人口職業等項均屬實在並無爲匪通匪窩匪等情自出結後互相監察倘有上開不法行爲凡結內聯保之人應即行報告核辦如有扶同隱匿不爲揭報者甘負連坐之責所具切結是實

| 省別 | 縣別 | 區別 | 保別 | 甲別 | 戶主 | 戶主姓名 | 蓋章或畫押 | 甲長姓名 | 蓋章或畫押 | 附記 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | |

# 住戶戶口調查表

省　　縣第　　區第　　保第　　甲第　　戶

| 類別＼事別 | 戶長 | 親屬稱謂 | | | | 同居關係 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 姓名 | | | | | | | | |
| 性別 | | | | | | | | |
| 已嫁未娶 | | | | | | | | |
| 年齡 | | | | | | | | |
| 是否識字 | | | | | | | | |
| 住居年數 | | | | | | | | |
| 職業 | | | | | | | | |
| 家中有無槍械 | | | | | | | | |
| 他往何處 | | | | | | | | |
| 附記 | | | | | | | | |

中華民國　　年　　月　　日

| 保 | 傭工 | 共計 | 現住 | 他往 |
|---|---|---|---|---|
| | | 男口 | 男口 | 男口 |
| | | 女口 | 女口 | 女口 |

## 說明

（一）凡戶不分正附一門牌分住數家而每家各推戶長者以數戶計同父兄弟雖分爨而仍同居者或雖非兄弟關係而由同居二家以上合推一戶長者均以一戶計異居者無論何種親屬關係以各戶計姻戚或同族相依過度及朋友隻身寄居者仍列入該戶同居欄內以一戶計店鋪以一招牌爲一戶無招牌者以門面計同一門面如有二鋪甚係一鋪東者以一戶計係兩鋪東者以兩戶計前店後家而係家店同居者以一戶計不同主者以兩戶計

（二）凡戶長指同居親屬之尊長言兄弟同居者以兄爲戶長但有故障或尊長屬女性不願充任戶長者得指定行輩較次之一人爲戶長店鋪以店東爲戶長如店東不在店內以鋪掌爲戶長合資店鋪以掌事之鋪東爲戶長前店後家同一主者從家之戶長

（三）凡戶長以外之人口如係戶長之宗親若父母姊妹兄弟子孫及其配偶等均填入親屬格內並註明稱謂其餘親友人等同居者填入同居格內并須註明關係雇工人等填入雇工格內

（四）姓名欄內須填寫姓名不得用別號戶長更不得以某堂某字號等公共名稱雜填但婦人不願填寫者婦人得以氏女子得以長次等字代之

（五）籍貫欄內本籍者註其所居之地名同籍本省而不同縣者註縣名不同省者兼註省名

（六）是否識字欄內其識字者應註明識字其不識字者卽註明不識字

（七）居住年數欄內本籍者只塡世居如係客籍則註明寄居年數

（八）職業欄內卽塡何業如無職業者卽塡一無字

（九）每戶各占一頁若人口衆多之戶一頁不敷者得分塡數頁但須註明某戶第幾頁

（十）清査時如査有肺疾及其他可注意之事卽在附記欄內註明

# 船戶戶口調查表

省　縣第　區第　號特編船字第　號

| 類別／事別 | 戶長 | 親屬稱謂 | | | | | 同居關係 | | | | 傭工 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 姓名 | | | | | | | | | | | | |
| 性別 | | | | | | | | | | | | |
| 已未嫁娶 | | | | | | | | | | | | |
| 年齡 | | | | | | | | | | | | |
| 籍貫 | | | | | | | | | | | | |
| 是否識字 | | | | | | | | | | | | |
| 居住年數 | | | | | | | | | | | | |
| 職業 | | | | | | | | | | | | |
| 家中有無槍械 | | | | | | | | | | | | |
| 他往何處 | | | | | | | | | | | | |
| 附記 | | | | | | | | | | | | |

共計　男　口　女　口

現住　男　口　女　口

他往　男　口　女　口

## 說明

(一)船戶以在陸地上無一定所在以船爲家者爲限非以船爲家而在陸上有一定住所者則以住戶戶口論應依戶表編查不得重編船戶

(二)凡船戶各以戶記

(三)調查時雖値船將他往或船上人口有他往者仍須塡註但須將所在地及事由註明於附記欄內

(四)每船戶各占一頁若人口衆多之船戶一頁不能塡註者得分塡數頁但須註明某船戶第幾頁

(五)其他關於調查事項之說明參照住戶調查表

## 寺廟戶口調查表

寺廟名稱　　省　　縣第　　區第　　保第　　甲門牌廟宇第　　號

| 事別／類別 | 僧道名稱 | 姓名或法名 | 性別 | 年齡 | 籍貫 | 是否識字 | 所在地：居住年數 | 所在地：剃度年月日 | 附記 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 戶長 | | | | | | | | | |
| 徒衆 | | | | | | | | | |
| 傭工 | | | | | | | | | |
| 共計　男口　女口 | | | | | | | | | |

說明

(一)稱寺廟者凡寺院庵廟宮觀禪林洞刹等皆屬之稱戶長者即該寺廟之住持
(二)僧道名稱指僧尼道士女冠而言但以居住寺廟者爲限若香火道士行脚僧人不居住寺廟者則以住戶戶口論
(三)各寺廟住持以外之僧道均塡入徒衆格內
(四)姓名欄內如道士之有姓名塡其姓名其他不以姓名著稱者以法名
(五)籍貫指俗家原籍而言
(六)調查時雖値本人他往仍應塡註但須將所在地及事由註明附記欄內
(七)調查時須另行編號加一廟字以示區別
(八)各教堂教會及清眞寺應與寺廟視同一律但調查時應分別改塡其相當名稱又徒衆一欄亦應以居該教堂教會或清眞寺者爲限
(九)每寺廟各占一頁若僧道衆多之寺廟一頁不能塡列者得分塡數頁但須注明某寺廟第幾頁
(十)其他關於調查事項之說明參照住戶戶口調查表

公共處所戶口調查表

省　縣第　區第　保　門牌公字第　號

| 名稱 | 公官私設 | 主管人姓名 | 辦事人數 | | 其他人數 |
|---|---|---|---|---|---|
| (所在地) | | | 男 | 女 | 男 |
| | | | | | |

| 女 | 傭工人數 | | 共計 | |
|---|---|---|---|---|
| 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| | | | | |

說明

（一）公共處所凡公署兵營監獄習藝所學校工廠醫院祠堂教堂教會會館公所等皆屬之

（二）祠堂會館醫院教堂教會等公共處所內有住戶者仍應另塡住戶戶口調查表

（門牌式）

存根

省　　縣爲存查事茲發給第　　區第　　保第　　甲

第　　戶戶長　　門牌一張除塡發外特此存查

中華民國　　年　　月　　日

字第　　號

省　　縣爲發給門牌事案奉

令飭辦理清查戶口亟應切實調查以爲正本淸源之計現在該戶業已調查完竣除另查戶口分別造册存査外合行發給

門牌以資證明

# 門牌

省　縣第　區第　保第　甲第　戶

| 調查事項／類別 | 戶長 |
|---|---|
| 姓名 | |
| 年齡 | |
| 居住年數 | |
| 職業 | |
| 附記 | |

| | 親屬 男 | 親屬 女 | 附住 男 | 附住 女 | 傭工 男 | 傭工 女 | 全戶共計 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 共計 | 口 | 口 | 口 | 口 | 口 | 口 | 男　女　口 |
| 增減 | 口 | 口 | 口 | 口 | 口 | 口 | |

## 說明

一　本門牌除戶長應照事項分別填清外其餘只分類填寫男女口數

二　本門牌應懸門首以便隨時清查

三　經此次清查後各戶長親屬附住傭工有遷移及增減時報明甲長轉報登記并在牌上註明增減

四　此門牌不取分文由縣發給

# 省　縣戶口統計第一表

| 事類別 \ 區域別 | | | | 總計 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|
| 普通戶口　戶數 | | | | | |
| 普通戶口　人口總數 | 男 | 女 | | 男 | 女 |
| 普通戶口　現住 | | | | | |
| 普通戶口　他往 | | | | | |
| 普通戶口　壯丁 | | | | | |
| 普通戶口　是否識字 | | | | | |
| 普通戶口　職業　有 | | | | | |
| 普通戶口　職業　無 | | | | | |
| 普通戶口　非家屬同居者 | | | | | |
| 外國人寄居中國戶口　戶數 | | | | | |
| 外國人寄居中國戶口　人口總數 | 男 | 女 | | 男 | 女 |
| 外國人寄居中國戶口　現住 | | | | | |
| 外國人寄居中國戶口　他往 | | | | | |
| 外國人寄居中國戶口　壯丁 | | | | | |
| 外國人寄居中國戶口　職業　有 | | | | | |
| 外國人寄居中國戶口　職業　無 | | | | | |
| 國籍之區域　英 | | | | | |
| 國籍之區域　美 | | | | | |
| 國籍之區域　法 | | | | | |
| 國籍之區域　俄 | | | | | |
| 國籍之區域　德 | | | | | |
| 國籍之區域　日 | | | | | |
| 國籍之區域　其他 | | | | | |
| 國籍之區域　無國籍人 | | | | | |

中華民國　年　月　日

（造報機關署名蓋章）

填報例

一　縣與區所用統計表格式一致惟在區者標題內某縣之下應加填區

一　各區報縣之表區域別一欄應填保名各縣報會者區別一欄應填區名

一　本表所列係屬格式其行數應於製表時按照區域多寡增加之

# 省　　縣戶口統計第二表

| 事類別 ＼ 區域別 | | | | 總計 | 備考 |
|---|---|---|---|---|---|
| 船戶戶口 戶數 | | | | | |
| 船戶戶口 人口總數 | 男 | 女 | 男 | 女 | |
| 船戶戶口 現住 | | | | | |
| 船戶戶口 他往 | | | | | |
| 船戶戶口 壯丁 | | | | | |
| 船戶戶口 識字 | | | | | |
| 船戶戶口 職業 有 | | | | | |
| 船戶戶口 職業 無 | | | | | |
| 船戶戶口 非家屬同居者 | | | | | |
| 寺廟戶口 戶數 | | | | | |
| 寺廟戶口 人口總數 | 男 | 女 | 男 | 女 | |
| 寺廟戶口 現住 | | | | | |
| 寺廟戶口 他往 | | | | | |
| 寺廟戶口 壯丁 | | | | | |
| 寺廟戶口 識字 | | | | | |
| 寺廟戶口 宗教 佛教 | | | | | |
| 寺廟戶口 宗教 道教 | | | | | |
| 寺廟戶口 宗教 回教 | | | | | |
| 寺廟戶口 宗教 耶穌 | | | | | |
| 寺廟戶口 宗教 天主 | | | | | |
| 寺廟戶口 宗教 其他 | | | | | |
| 公共處所 處數 | | | | | |
| 公共處所 人數 男 | | | | | |
| 公共處所 人數 女 | | | | | |

中華民國　　年　　月　　日

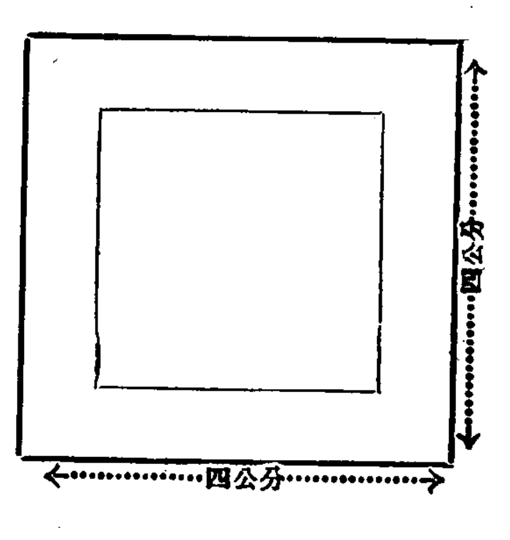
（造報機關署名蓋章）

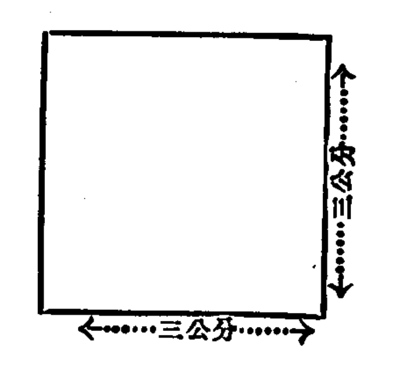
填報例

一　各教堂教會中之外國人一面記其數於本表寺廟戶口欄內一面仍記數於戶口統計表外國人寄居中國戶口欄內惟須於本表備考說明其重複之數

二　戶口統計表第一表欄載例於本表適用之

保甲圖記




保甲圖記之文如

（一）保　文曰「某縣第幾區第幾保圖記」

（二）甲　文曰「某縣第幾區第幾保第幾甲圖記」

## B・保甲規約樣式

某某縣第幾區第幾保保甲規約

查本保業經遵照編查保甲戶口條例編定保甲玆於某年某月某日由保長召集保內各甲長在某處開第幾次保甲會議依編查保甲戶口條例第十八條之規定公開議決本保保甲規約共幾條凡我同保人等當共遵守

(一)本保定名爲某縣第幾區第幾保

(二)本保自保內之東界第一甲編起順序比鄰之家屋挨次至西界第幾甲共編成若干戶

(三)本保甲所管區域業經劃定界址東至某處西至某處南至某處北至某處其中如某村某鎮某莊某塘某寨某集某山某河等處皆編入至內另附本保甲所管區域之略圖及居民之戶數人數均詳記之

(四)本保甲長辦公處設於某處

(五)本保甲編訂門牌清查戶口概依編查保甲戶口條例由甲長督同各戶戶長辦理戶長各負據實填報之責

(六)凡因住戶遷出或依編查保甲戶口條例第二十四條之規定遇有發生戶口移動之情事時戶長應即速報告甲長如遇戶長不在家時應由其家人或所指定之代理人代爲報告

(七)凡遇匪患經區長通令警戒或保長認爲必要時應於本保甲所轄境內之出入要道設卡盤查凡出境入境之人認爲形跡可疑者均應詰問搜檢並得帶交保長分別查明發落

(八)凡遇水火風災本保甲之壯丁癸聞繼續鳴鑼三響應即各攜用具齊赴災場服從保長甲長之指揮協力警戒救護

(九)凡遇匪警應鳴鑼通報或挨戶分報由保長隨時酌定通報之本保甲之壯丁應依保長通告所指定之地點立刻集合服從保長甲長及軍警長官之指揮協助警戒搜查

(十)關於本保籌建碉樓壘寨及其他防禦工事經保甲會議議決舉辦或奉上級官廳命令辦理者同保人等均應協力進行不得觀望

(十一)本保甲所需之經費由左列各種財源籌集之

甲、由本保甲所管區域內之田地每畝徵收產額百分之一折合時價由主佃各半負擔之如實係貧佃不能負擔者免其負擔其自耕農即單獨負擔

乙、由本保內某姓某公產某宗祠每年各捐洋若干元

丙、由本保住戶在家或在外經營商號者如某某某諸君每年各捐若干元

丁、依照條例第三十二條之規定請求縣政府所補助之開辦費或經保甲會議議決於地方原有公款項下移用之款每年若干元（但非現經變亂地方不適用此條請求補助費之規定）

（十二）保甲經費之支出以左列各款爲限

甲、保長辦公處書記之最低生活費

乙、保甲會議時之茶飯

丙、壯丁出隊時之火食

丁、紙張筆墨燈火

戊、保長甲長因公赴縣之旅費

己、其他保長辦公處中必要之雜費

前項經費之收支照編查保甲戶口條例第三十四條之規定除由保長編造預算決算清册呈由區長轉報縣長查核外並按月將收支實數列表張貼於保長辦公處前公布周知

（十三）本保甲應行徵收之經費由保甲會議推舉本保殷實富戶兩家公同保管之如一家虧空其他一家依約願負聯帶賠償之責凡應繳納經費者得任向一家繳納取具收條爲據每半月由兩家各將實收數目列表送交本保保長查核公告周知

（十四）本保甲每月應行支出之經費應由保長查照預算表開示用途及實數通知保管者查對無訛後即行支付之

（十五）凡預算之支出非經保甲會議核定後保管者不得擅行支付

(十六)除依前列各條議決保甲經費之籌集保管收支及其預算外凡遇左列各項本區域內如有分任生辦之必要時所需增加金錢及勞力之預擔於應分別另擬預算提交保甲會議議決之

(一)修築防堵水災之堤壩或防匪碉樓堡寨及其他工事

(二)修築或守護公路橋梁及其他交通之設備

(三)編查保甲戶口條例第三十八條一二三四六七各款所列舉之異常出力人員之從優賞卹

(四)救災用具及禦匪軍械之添購

(十七)保甲會議由保長召集甲長行之以保長爲主席如保長或多數甲長認爲必要時召集各戶戶長列席參加討論開保甲擴大會議但列席者不參預表決之數凡經保甲會議之事項其在場人員及議決情形應由保長辦公處派定書記摘要記錄存查并呈報該管區長備案

(十八)凡依編查保甲戶口條例第三十六條所應科之罰金概由保長宣告之除第三十六條各款所規定者外如遇左列各種情形亦得科以一元以上四元以下之罰金

(一)應出席保甲會議而無故缺席者

(二)依保長或甲長之命令應爲其輔助職務之執行而故意不爲其輔助者

(三)聚衆賭博或鬥毆者

(四)好與浮浪人往來或自身遊蕩不務正業經保長甲長之告誡而不悛改者

前項罰金應另款存管專充保甲出力人員賞卹之用如有不敷由保甲經費內撥補之

(十九)本規約所未載者悉遵照編查保甲戶口條例辦理之至編查保甲戶口條例及本規約均未盡者得由保甲會議隨時續訂規約以補充之仍應呈報區長轉呈縣政府查核

(二十)本規約分繕三份以一份呈報以一份存保其餘一份連同編查保甲戶口條例張貼保長辦公處前俾衆周知本規約之制定人

第幾區第幾保保長　　簽名畫押

第幾保第幾甲甲長　　簽名畫押

第幾保第幾甲甲長　　簽名畫押

第幾保第幾甲甲長　　簽名畫押

（餘類推）

本條約之加盟人

第幾甲第幾戶戶長　　簽名畫押

第幾甲第幾戶戶長　　簽名畫押

第幾甲第幾戶戶長　　簽名畫押

（餘類推）

附註

(一)此項規約不過舉其式樣以便各保甲之製定規約者觸類旁通故僅就編查保甲戶口條例第十八條所列各款之事項大致臚列如與該地辦理之實際情形不盡相同時自可酌量實情分別增減擬訂

(二)凡編查保甲戶口條例已有明文規定者不可再訂以免重複凡與編查保甲戶口條例衝突或意有出入者規約中更不得擅訂之

(三)本式樣祇就保甲戶長執行職務方面規定其他全保人等關于經濟道德品行方面亦應另訂規約互相砥礪如提倡增加生產勤儉節約儲蓄提倡國貨發展體育講求衛生組織義勇隊剷共等類事項均可因時因地自行訂定單行規約共同遵守

## C・剿匪區內各縣完成保甲編組限期進展表

### 第一期二十日

一・縣政府奉到本部所頒區公所組織條例及編查保甲戶口條例，應遵照命文事理，將各條例詳細研究，用白話布告民衆，說明推行之理由，及其意義與施行程序。

二・籌定辦理編查經費。

三・依照區公所組織條例第二條，酌劃縣屬為若干區，指定區公所地點，並布告所有舊制區鄉鎮閭鄰等組織一切停辦。

四・製繪制區圖，分呈本部省政府民政廳保安處行政督察專員備案。

五・依照區公所組織條例第八條，第九條之規定，遴委區長，一面令其先行任事，一面呈請該管督察專員委任，未設督察專員者，呈請民政廳委任之。

六・委定區員。

七・各照區公所組織條例第十四條之規

### 第二期三十日

一・區長會同編查委員，依照編查保甲戶口條例第五條第六條第七條之規定，先行挨戶編號暫不查口。

二・區長與編查委員依照編查保甲戶口條例第十三條之規定，令各戶先行推定戶長。

三・區長與編查員，分批召集戶長，講演編查之意義及方法。

四・區長與編查委員依照編查保甲戶口條例第十四條十五條之規定，令各戶長推定甲長。

五・區長依照編查保甲戶口條例第十六條之規定，委定甲長，編定甲號具報縣政府。

六・依照編查保甲戶口條例第三十一條之規定設甲長辦公處。

七・縣政府依照編查保甲戶口條例第二十九條之規定，刊甲長圖記，須由區長轉發，每個只准收刊發印資洋

### 第三期三十日

一・縣長召集區長編查委員會議，決定實行編查戶口日期及程序。

二・縣長頒發編查應用各表册切結門牌及其填寫方法。

三・區長召集保長，保長召集甲長，依次會議，分發表册門牌切結及填寫方法。

四・縣長指揮監督各區長，區長會同編查委員指揮監督各保長，保長指揮監督各甲長戶長，實行清查戶口，依照編查保甲戶口條例第六條第七條第九條之規定，張掛門牌，分別詳填戶口調查表。

五・各甲長分別彙報戶口調查表於保長，保長彙核覆查，具報區長。

六・區長接到各保長彙報戶口調查表，應同編查委員實地抽查，核造區戶口統計第一表第二表，呈報縣政府。

定，編成各區總預算，呈請專員及省政府核定。

八．制定各區應需開辦費標準由地方款項下先行籌墊支付。

九．區公所應將原用鈐記鈐用如區管區域或番號有變更時再呈請民政廳核發新鈐記。

十．依照編查保甲戶口條例第四條之規定，遴派地方公正人士爲保甲戶口編查委員。

十一．集合區長區員編查委員開講習會，講習區長之責任編查保甲戶口之意義，辦理程序，及必應練習之實務，使澈底了解。

十二．分配編查委員赴各區協同區長，趕辦編查。

十三．決定先行挨戶編號之日期。

十四．縣長親赴各區巡視。

（以上十四項均由縣長主辦）

二角。

八．區長與編查委員，集合甲長，講演甲長之責任編查之意義及方法。

九．依照編查保甲戶口條例第十四條第十五條之規定推定保長。

十．區長編查委員集合保長演講保長之責任編查意義及方法，并依編查保甲戶口條例第三十一條之規定，於必要時，互推聯保主任。

十一．區長編定保號并依照編查保甲戶口條例第十六條之規定呈請縣長委任保長。

十二．依照編查保甲戶口條例第三十一條之規定組設保長辦公處，或保長聯合辦公處。

十三．縣政府依照編查保甲戶口條例第二十九條之規定，刊保長圖記，頒由區長轉發，每個只准收刊發印費洋二角。

十四．依照編查保甲戶口條例第三十四條之規定，保長編定保甲經費收支預算，彙呈區長核呈縣長決定之。

七．依照編查保甲戶口條例第三十條之規定，區長實行登記槍枝呈報縣政府編號烙印。

八．依照編查保甲戶口條例第十一條之規定，區長彙報壯丁數於縣政府，縣政府具報專員省政府彙報本部。

九．保長召集甲長會議，依照編查保甲戶口條例第十八條第十九條第二十三條之規定，制定各項保甲規約，由保長甲長戶長一律簽名，規約樣式另定之。

十．保長呈報規約於區長。

十一．保長繪具所轄區域略圖呈報區長。

十二．各甲長依照編查保甲戶口條例第二十三條之規定，將切結分交各戶長，共具聯名連坐切結，並彙呈保長區長。

十三．縣長依照編查保甲戶口條例第十條之規定，填載第一表第二表，分呈民政廳及該管行政督察專員存查。

十四．區長隨時督飭保甲長，確報戶口

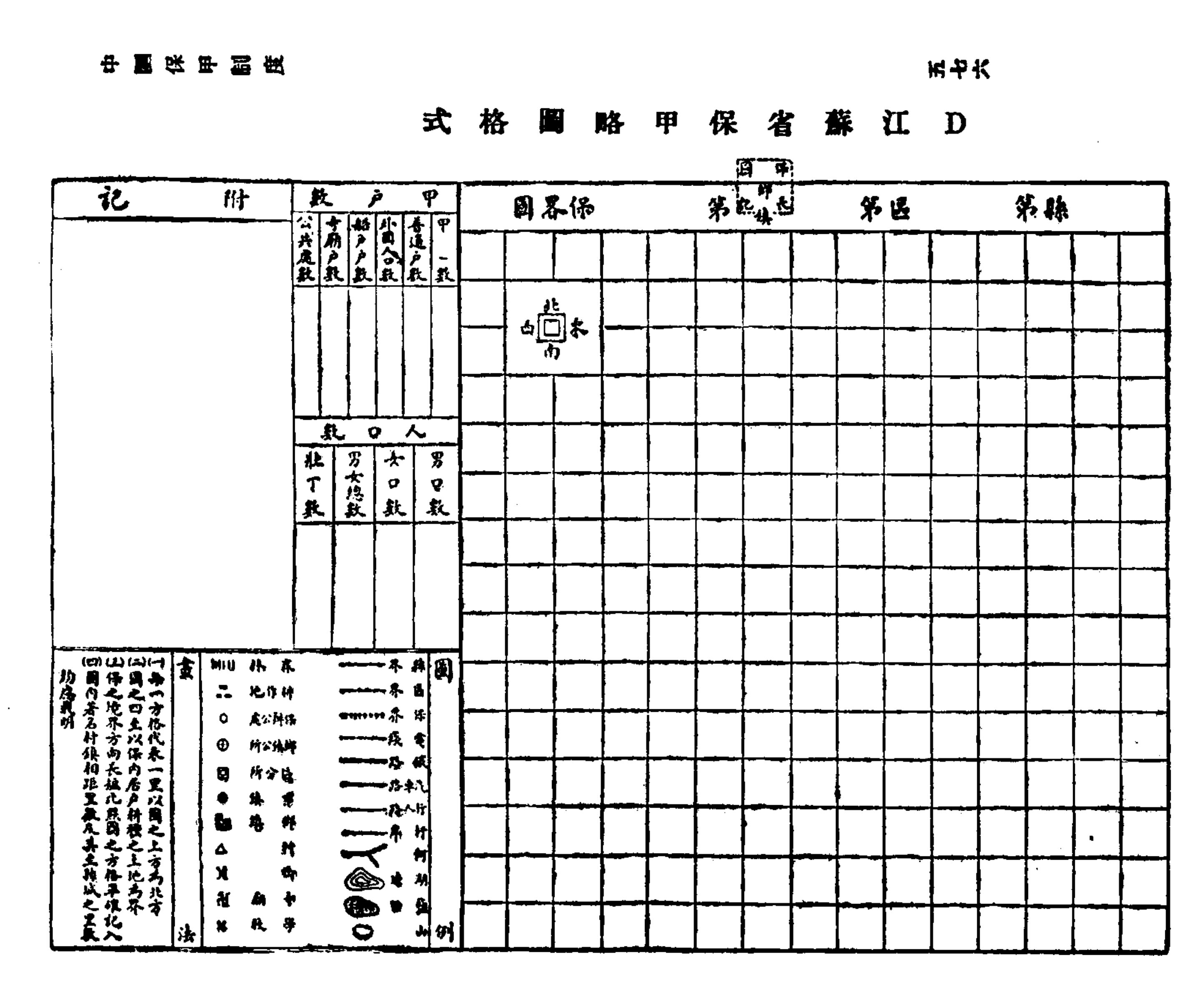
十五・縣政府依照調查保甲戶口條例所規定之式樣，印製調查應用之各項表册門牌切結。

十六・縣長親赴各區巡視對各區保甲長講演調查之意義及方法。

異動情形。

十五・縣長親赴各區巡視督飭各區保甲長等實行各項保甲任務。

# D 江蘇省保甲略圖格式


縣　第　區　第　保　第
保界圖
北
東
南
西
甲戶數
甲數
普通戶數
外國人戶數
船戶戶數
寺廟戶數
公共處所數
人口數
男口數
女口數
男女總數
壯丁數
附記
圖例
縣界
區界
保界
電線
鐵路
汽車路
人行路
山
畫法
(一)每一方格代表一里以圖之上方為北方
(二)圖之四至以保內居戶耕種之土地為界
(三)保之地界方向長短應照圖之方格準確繪入